Royal Canadian Mounted Police External Review Committee

Post-Complaint Management

The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline

DISCUSSION PAPER 4

Post-Complaint Management

The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline

by

Clifford D. Shearing

with assistance from

Lorraine Boucher and Julia Powditch

91-00819/

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. JS74-4/1-1990

ISBN 0-662-57724-8

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE
EXTERNAL REVIEW COMMITTEE

Chairman
Honourable René J. Marin, OMM, Q.C., LLD

Vice-Chairman
F. Jennifer Lynch

Members
Joanne McLeod, C.M., Q.C.
William Millar
Mary Saunders, Q.C.

Executive Director
Simon Coakeley

The Committee publishes a series of discussion papers on topics relating to the police community and the Committee's mandate pursuant to the *Royal Canadian Mounted Police Act (1986)*.

The views expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect a position on the part of the External Review Committee.

As in the past, the Committee intends to publish a consultation report based on the views of the readership. Comments in the report will be anonymous unless you specifically request attribution.

Please address any comments on the paper to:

Simon Coakeley
Executive Director
RCMP External Review Committee
Postal Box 1159, Station "B"
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Fax: (613) 990-8969

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE
EXTERNAL REVIEW COMMITTEE

Discussion Paper Series

Number 4: Post-Complaint Management

Author
Clifford D. Shearing
Professor
Centre of Criminology
University of Toronto

with assistance from
Lorraine Boucher and Julia Powditch
Research Assistants
Centre of Criminology
University of Toronto

Also published:

Discussion paper 1
Suspensions -
A Balanced View
Suspensions -
Consultation Report

Discussion paper 2
Relocation -
A Painless Process?
Relocation -
Consultation Report

Discussion paper 3
Medical Discharge -
A Police Perspective
Medical Discharge -
Consultation Report

Post-Complaint Management
The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline[1]

Contents

Introduction 1
- 1.1 The Central Argument 1
- 1.2 Authority and Purpose 2
- 1.3 The External Review Committee's Mandate 2
- 1.4 Responsibility for Reviewing Public Complaints 2
- 1.5 Outline of the Report 3

Police Management 5
- 2.1 Introduction 5
- 2.2 Police Discipline 5
- 2.3 Punishment as a Managerial Strategy 7
- 2.4 Retribution Versus Remedy 7
- 2.5 Non-Punitive Remedy 8
- 2.6 Towards a Structural Focus 8
- 2.7 Police Management as Discipline 9
- 2.8 Summary 9

Public Complaints 10
- 3.1 Introduction 10
- 3.2 The Nature of Complaints 10
- 3.3 Reasons for Complaint 10
- 3.4 Complaints and Punishment 11
- 3.5 Complaints and Remedy 11
- 3.6 Political Conflicts 13
- 3.7 Summary 13

Traditional Complaint Systems 15
- 4.1 Introduction 15
- 4.2 Citizens as Informers 15
- 4.3 Receiving a Complaint 16
  - 4.3.1 The Informal Approach 16
  - 4.3.2 The Formal Approach 16
- 4.4 Processing Complaints 16
- 4.5 Summary 17

Criticism of the Traditional System 19
- 5.1 Introduction 19
- 5.2 The Problem of Bias 19
- 5.3 An Independent Element 20
- 5.4 Complainant Satisfaction 20
- 5.5 Minority Groups 21
- 5.6 Complaint Systems as Objects of Political Conflict 21
- 5.7 A Systemic Focus 22
- 5.8 Summary 22

Reform of the Complaint Process 23
6.1 Introduction 23
6.2 The External Review Model 23
6.2.1 Oversight 23
6.2.2 Arguments for Oversight 24
6.2.3 The Marin Commission 24
6.3 The Parallel Command Model 25
6.3.1 The Metropolitan Toronto Police Force Complaints Act 25
6.4 Impact on Discipline 26
6.5 Police Versus Non-Police Investigations 27
6.6 Summary 27

External Review and the RCMP 28
7.1 Introduction 28
7.2 The Idea of an Ombudsman 28
7.3 The Impact of Scrutiny 29
7.4 The Ombudsman, the Command Structure and Remedy 29
7.5 The Adoption of the Ombudsman Concept 30
7.6 The RCMP Act 30
7.6.1 ERC and PCC Involvement 30
7.6.2 RCMP Responsibility 31
7.6.3 Accountability to Parliament 31
7.6.4 The Influence of the PCC 31
7.6.5 Relationship Between the ERC and the PCC 32
7.6.6 Remedy 32
7.7 Comments and Recommendations on Discipline 33
7.8 ERC Policy Development 33
7.9 Regulating Financial Markets 33
7.9.1 Behavioural Ordering 34
7.9.2 A Dual Ordering System 34
7.9.3 Symbolic Ordering 35
7.10 Satisfying both Symbolic and Behavioural Concerns 35
7.11 Summary 36

Notes 37

Chapter 1

Introduction

1.1 The Central Argument

There is a tendency within traditional police organizations to manage via a discipline system that responds to problems of performance by identifying "bad apples" and then punishing them. This strategy has come under increasing attack so that today there is a well established managerial reform movement within the police community concerned with promoting a management style that is less punitive and more remedial (Grosman, 1975; Butler, 1984). This movement promotes a management style that directs attention to structural sources of inappropriate conduct and views remedy, not punishment, as the proper focus of management (Canada, 1976; Fyfe, 1985).[2]

This argument in favour of remedy and a structural focus has also been central to the philosophy underlying the reform of police complaint procedures that has led to the adoption of ombudsman-like authorities in several parts of the world to oversee complaint procedures (Gellhorn, 1966a; Canada, 1976; Goldsmith, 1991). This movement towards remedy has, however, been constrained by several features intrinsic to complaining, for instance, the motives that promote it and the standards used to assess the police response.

As a result of these constraints, complaint processes have tended in practice to reinforce the "bad apple" approach because they promote and give legitimacy to calls for punishment at the individual level. As complaint processes, and the police response to complaints, become increasingly public events, this pressure to punish is being felt more and more strongly by police managers. They are being urged by a variety of sources, not least of all the media, to demonstrate their commitment to taking complaints seriously by punishing officers found responsible for wrongdoing. The more serious the wrongdoing, the more severe the punishment is expected to be. In short, punishment has become a measure of the adequacy and effectiveness of complaint systems, especially when cases at issue are politically sensitive (Goldsmith, 1991).

This tendency for complaint systems to operate in a manner that is at odds with a remedial approach to management presents a major challenge to police managers and police reformers (including police oversight authorities who promote a remedial approach), as the reasons for favouring punishment in response to complaints run very deep and are difficult to change. The justice motive that links wrongdoing and punishment is central to our thinking not only about complaints but, as our criminal justice system makes abundantly clear, about wrongdoing generally.

In responding to this challenge, we propose that the police, as well as police oversight and review authorities with responsibilities to advise the police, look to solutions developed elsewhere as a source of ideas and suggestions. In particular, we draw attention to the system adopted in relation to financial markets in response to the twin concerns of "justice" and "remedy" (Stenning et al., 1991).

1.2 Authority and Purpose

This paper has been commissioned by the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee (ERC) as part of its ongoing series of Discussion Papers on issues relevant to its mandate. These papers are designed to provide the Committee with the background and knowledge it requires to exercise its responsibility properly to provide advice to the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police in response to grievances and appeals of discipline that come before it. This paper considers the relationship between public complaints and police management and in particular the implications that public complaints and public complaint-procedures have for police management and the place of discipline within it.

Although responsibility for reviewing the processing of public complaints lies with the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission (PCC), public complaints are relevant to the ERC because its mandate requires it to review and advise the Commissioner of the RCMP with respect to grievances and disciplinary appeals that may have their origin in complaint-initiated dispositions.

1.3 The External Review Committee's Mandate

The *RCMP Act* requires the ERC to advise the Commissioner of the RCMP on how he should respond to:

1. appeals from members of the Force with respect to discipline, and
2. grievances from members of the Force.[3]

1.4 Responsibility for Reviewing Public Complaints

The *RCMP Act* divides responsibility for reviewing the RCMP's response to public complaints between the ERC and the PCC. Each of these review bodies has oversight responsibility with respect to different features of the process the *Act* establishes for responding to public complaints against the RCMP.

Thus, while the PCC is required to advise the Commissioner on the receipt, investigation, adjudication and disposition of public complaints by the RCMP, the ERC is required to advise him on appeals that arise in relation to dispositions involving discipline. In addition, the ERC is also required to advise the Commissioner on grievances within its purview that arise out of actions taken by the RCMP i the course of its response to public complaints.

The PCC normally becomes involved in reviewing complaints when a complainant is dissatisfied with the response of the RCMP. When this happens the PCC has a variety of courses of action open to it including calling for further investigation by the RCMP, undertaking an investigation itself and holding a hearing. As a review body the PCC may make recommendations but it cannot compel the Force to take its advice.[4]

The ERC is in a similar situation with respect to appeals and grievances that arise in relation to complaints. It too is required to review the actions of the Force and to make recommendations regarding them to the Commissioner.

1.5 Outline of the Report

Chapter 2 opens the argument by considering the nature of police management. This involves an examination of police discipline systems and their implications for police management. This discussion outlines the relationship between punishment and discipline, as well as the way in which a reliance on disciplinary punishments injects a justice motive into management that inclines it towards an individualistic focus.

Chapter 3 examines the way in which a variety of features of public complaints against the police combine to promote a concern with justice that looks to punishment as a strategy for putting matters right, and limits remedy to whatever it is that punishment can accomplish as a remedial mechanism.

Chapter 4 identifies the traditional model for dealing with public complaints and shows how, by tacking complaints on to the discipline system, it serves to reinforce a punitive, individualistic approach to police management.

Chapter 5 discusses the criticisms of the traditional model that have arisen during the debate over public complaint procedures. It identifies how, despite an expressed desire for complaint systems to promote remedy that is structural and not individually focused, a concern for justice in the response to

complaints has often led to the adoption of complaint processes that stress punishment and retribution at the expense of structural remedy.

Chapter 6 considers the alternative proposals that have been developed in response to criticisms of the traditional approach to public complaints. The discussion focuses attention on the place of the justice and the remedial motives with respect to the two major proposals for the incorporation of an independent element into complaint procedures.

Chapter 7 examines in more detail the reform strategy selected by the Canadian Government in responding to criticisms of the RCMP with respect to its handling of public complaints. It identifies the way in which the *RCMP Act* gives expression to the External Review Model adopted by the Government and explores the relationship the *Act* establishes between the ERC and the PCC. Finally, it examines the way in which financial regulators have sought to accommodate the twin concerns of justice and remedy, and suggests that this approach might provide a source of ideas for police managers and review authorities.

Chapter 2

Police Management

2.1 Introduction

An understanding of the impact of complaints and public complaint systems on police management styles requires an appreciation of police management and how it has operated. In this chapter we consider how police management has tended to operate via disciplinary systems that have emphasized punishment over non-punitive strategies and individualistic over structurally focused strategies. We also note the critique of this traditional focus and the reform movement with respect to police management styles that this has generated (Bradley et al., 1986).

This discussion identifies the managerial context within which complaints and complaint systems should be seen if their impact is to be understood and if policy, with respect to complaints and their relationship to police management, is to be developed.

2.2 Police Discipline

Police management has traditionally relied upon, and continues to rely on, discipline as its central managerial strategy. Indeed, the heart of police managerial systems has traditionally been the system employed to allocate blame and punish the blameworthy (Bradley et al., 1986).

What then is police discipline? If asked this question most police officers would probably answer that discipline means punishment for wrongdoing. This answer is consistent with established usage, namely, that discipline is "punishment inflicted by way of correction or training" (Random House Dictionary of the English Language, 1987).

What police officers recognize in identifying police discipline with punishment is that police management tends to rely very heavily on punishment as a management tool and to see police management largely as a response to wrongdoing. This focus on wrongdoing as a central category in police management establishes "justice" as a central concern and motive for police management (Shearing and Stenning, 1985). For police managers and for the officers they manage, police management is thus largely a matter of "doing justice". Thus, the police manage their own organization in much the same way as they

"manage" the communities they police. Put differently, police management has traditionally been a form of organizational policing (see Wilson, 1968, on styles of police management; Canada, 1976).

One consequence of this has been a heavy reliance on rules that define wrongdoing as a basis for police management in the same way that rules are central to the policing of communities. Thus, the central internal texts of police management in most police departments are volumes of rules and procedures (Thibault et al., 1990:139). These rules are the standards for determining when wrongdoing has taken place and when it has not. As the response to wrongdoing is punishment, these rules become the standards used for assessing whether punishment is deserved or not. This reliance on rules tends to produce an organizational rigidity that has come to characterize police organizations (Bradley et al., 1986).[5]

The centrality of rules and wrongdoing to traditional police management has meant that police management tends to have an individualistic, top-down orientation, as senior officers examine the propriety of the actions of rank and file officers and make judgments about whether or not wrongdoing has occurred, and if so what penalty should be applied. This top-down process of oversight with its rule-bound justice orientation is applied through discipline systems with procedures that parallel the steps of the criminal justice process.[6]

The justice motive that governs police management establishes punishment as the most common managerial response to police wrongdoing in precisely the same way that the justice motive establishes punishment as the major strategy of criminal justice (see Canada, 1976: Part V, Chapter 1).

This parallel with criminal justice is seen very clearly in the disciplinary procedures of traditional police management systems. In responding to police misconduct, most police organizations employ, as their central mechanism for responding to rule-breaking, a disciplinary system comprised of procedures for identifying police officers who require correction and then subjecting them to the appropriate punishment. These procedures involve four essential steps.

1. Identifying improper conduct.
2. Investigating the nature of the conduct and the reasons for it.
3. Deciding whether discipline is appropriate.
4. Punishing the officer(s) concerned.

As with criminal justice systems, police organizations include procedures that protect officers who are being investigated or who have been charged with a disciplinary offence against arbitrary and unjust treatment. These safeguards typically require that officers be permitted to respond to charges against them, that appropriate standards of proof are imposed, and so on.

Much of the dialogue about discipline, both within police departments and in the public domain, especially between police management and police associations, has had to do with what these safeguards should include. For example, should police officers be permitted legal representation in responding to charges of misconduct, should they be required to answer questions in response to charges against them and so on?[7]

2.3 Punishment as a Managerial Strategy

How punishment operates to promote appropriate conduct, and under what circumstances it does so, is a complex question that we need not consider in detail here. It is sufficient to note that punishment operates in both instrumental, remedial ways and in more purely expressive ways.

At an instrumental level the loss of liberty and the pain typically associated with punishment may motivate people to act according to the rules in future, both through its specific and general deterrent effects, and to be more respectful towards authority. Punishment also has a symbolic value in that it represents society's disapproval of the act.[8]

In addition to these instrumental features of punishment which operate to secure obedience, punishment also has significant expressive functions. Wrongdoing not only prompts punishment as a way of remedying conduct, punishment also puts matters right by righting wrongs. One argument used to explain how punishment does this is that a wrong creates a moral imbalance that must be set right. By balancing the "hurt" to the victim that created the wrong, with a "hurt" to the offender, the moral order can be re-established. This is the retributive logic of the "eye for an eye" argument of the Old Testament.[9]

2.4 Retribution Versus Remedy

A central topic of debate about punishment among police reformers is the weight retribution should have in its application. In particular, traditional police managers have been criticized for giving far too much weight to the retributive features of punishment (Canada, 1976). The argument advanced is that the retrospective orientation of retribution that looks to the righting of past wrongs should not take precedence over a prospective orientation that seeks to ensure that what happened will not be repeated (Butler, 1984). All too often, it is argued, police managers act as if a problem is solved once blame has been allocated and the person responsible has been identified and punished, while the systemic features that prompted the wrongdoing are not addressed. Indeed, the use of punishment to right past wrongs may, it has been argued, be detrimental to a long-term remedy (Canada, 1976; Lustgarten, 1986; Goldsmith, 1991).

For example, it is argued that an act by a police officer, while both wrong and hurtful to a citizen, may result not from any wilful intention but simply from poor judgement arising from such things as inadequate supervision, inadequate training, stress and so on. In fact the officer may have been encouraged tacitly to engage in this wrongdoing by institutional pressures that are difficult if not impossible to resist (Canada, 1976:116-117; Shearing, 1981). In such cases punishment, although it might serve to "right the wrong", may not be as beneficial as a remedial response and may very well create a sense of injustice on the part of the "offending" officer and his or her colleagues that may exacerbate rather than correct the problem.

2.5 Non-Punitive Remedy

Those who argue for the reform of traditional police management argue that while punishment can be used to secure compliance with desired standards of conduct it is by no means the only or most effective means available. There are in fact, they note, a whole host of managerial strategies beside punishment that police could make more use of to shape the conduct of police officers. Besides training and promotion, two non-punitive strategies which are used within police departments, there are in addition a host of others, including strategies that seek to reduce opportunities for inappropriate conduct (Shearing and Stenning, 1985; Friedland, 1990) that police managers have been encouraged to consider in creating a management style that is less punitive in character (Canada, 1976). These compliance strategies are, it is noted, widely used within other organizations, where they serve to draw attention away from individuals and individual wrongdoing and redirect it to structural issues.

2.6 Towards a Structural Focus

In response to such criticisms, many police managers have endeavoured to move away from a traditional disciplinary approach. Their efforts, for the most part however, have taken place within the context of the traditional disciplinary mechanism. What this has meant is that they have left all the steps of the disciplinary procedures noted above in place and have added to them a fifth step, namely, a consideration of other remedial measures.

For example, in responding to wrongdoing a manager may conclude that the source of the problem lies with the scheduling of shifts or excessive overtime that places exhausted police officers on duty. In response, a change in resource allocation procedures and not simply punishment may be deemed appropriate. Similarly, if a rule has been violated in a number of instances, action may be taken to revise policy to prevent its recurrence.

While such modifications to disciplinary mechanisms do occur, their location within an essentially disciplinary mechanism specifically designed to allocate blame and apply punishment, militates against fundamental reform (cf. *RCMP Act*).

2.7 Police Management as Discipline

The situation at present within police organizations is that police management remains, by and large, committed by its procedures and practices to essentially disciplinary strategies (Brown, 1987). This remains true despite considerable talk within the police community about broader management strategies (Canada, 1976; Butler, 1984; Fyfe, 1985). This commitment to discipline has, as we have seen, deep roots, and it will take a considerable shift, not merely in police thinking, but more importantly in police organizational forms, if the practice of police management is to shift away from its current focus (Apostle and Stenning, 1989:137-8).

2.8 Summary

Police management traditionally has been, and continues to be, driven by a response to wrongdoing that assigns blame and applies punishment. While the disciplinary systems established to do this can also be used in a broader way to correct structural inadequacies, they restrict the ability of police managers to make a fundamental move towards a truly remedially and structurally-oriented management system. This suggests that a shift in police management practice will not occur until the present organizational procedures that equate police management with discipline are significantly revised. This possibility tends to be hampered rather than encouraged by public complaint systems.

The traditional thinking and practices that sustain a disciplinary focus within police management are at odds with reform arguments that propose a wider view of police management. This has created a significant tension within police management as traditional procedural forms inhibit and constrain the ability of police managers to respond positively to managerial philosophies that advocate a greater exploration of non-punitive strategies.

This chapter has dealt with the roots of the disciplinary emphasis that characterizes police management entirely from an internal perspective. In addition to these internal pressures that sustain a disciplinary focus, there are external pressures as well that serve to maintain this focus. Of these external influences the pressure exerted by complaint procedures is particularly important.

Chapter 3

Public Complaints

3.1 Introduction

We concluded the last chapter with the claim that public complaint systems tend to hamper rather than encourage a remedial, structural emphasis within police management. This bald assertion will strike many people as highly problematic because so much of the debate over public complaint systems has been explicitly oriented to encouraging a remedial response (Goldsmith, 1991). In this chapter we support this claim by showing both how the very nature of complaining tends to promote a punitive, wrong-oriented response and how this remains true despite the language of remedy that has dominated the reform of public complaint systems.

3.2 The Nature of Complaints

Public complaints against the police arise out of dissatisfaction with police performance. Dissatisfaction with the performance of others is a normal and natural part of social life; "disappointment" is, as Hirschman (1982:11) observes, "a central element of the human experience".[10] This is especially true of "street-level" occupations in which interaction with the public is an essential feature (Schuck, 1983:60). This is particularly the case, as Herbert Packer (1968:283) noted over two decades ago, for the police due to the "aggressively interventionist character of much of our criminal law [which] thrusts the police into the role of snoopers and harassers".

Dissatisfaction with police performance may apply to the police organization as a whole, for example, a complaint about what the organization seeks to accomplish or about its procedures, and/or it may apply to persons within it, for instance, a charge that an officer has violated the law or police regulations (Maguire and Corbett, 1989:190).

3.3 Reasons for Complaint

Complaints are made for many different reasons.[11] Sometimes the complainants' motives are remedial; they want to ensure that the events that took place will not be repeated (Brown, 1987; Maguire and Corbett, 1989:190). At other times complainants are motivated by what Lerner (cited in Goldsmith,

1991) calls the "justice motive". These complainants believed, Maguire and Corbett (1989:190) note in commenting on a survey of complainants, that "they had been treated wrongly and wanted this recognised and somehow 'put right'". This distinction between justice and remedial concerns is, of course, analytic and there is every reason for assuming that many complaints will be prompted by both these motives. Indeed, it seems likely that this would very often be the case.

3.4 Complaints and Punishment

The remedial as well as the symbolic and retributive features of punishment make it a useful tool for responding to complaints and for satisfying complainants. Where punishment serves as remedial action it acts as a vehicle for satisfying the remedial motives that prompt complaints. In addition, because punishment can be used to right wrongs, it can also be used to satisfy complainants who want some form of vindication. In this case, the punishment of an officer is a symbolic admission -- an apology as it were -- on the part of the police department that its officer was at fault. By punishing the offender it also establishes a balance that puts matters right.

The ability of punishment to satisfy both instrumental and expressive motives makes it a very apt method for responding positively to the range of dissatisfaction that prompts complaints. For this reason, an approach to complaints that takes the complainant's motives seriously will tend to be drawn to punishment as the appropriate response.

Indeed, given these features, punishment may even be regarded as a requirement of a satisfactory response with non-punitive responses demonstrating that the complaint was not taken seriously. In this case, punishment becomes a litmus test for determining whether or not complaints are properly handled. Thus, for example, Goldsmith (1991), who is an outspoken advocate of responses to public complaints that seek to identify and respond to structural deficiencies, comments critically on the public complaints procedures in the Australian state of Victoria because "the substantiation of complaints does not ensure that the officer involved will be formally disciplined or punished".[12]

3.5 Complaints and Remedy

As complaints very often identify systemic problems that require managerial attention, they constitute a source of intelligence that Gellhorn (1966b) terms "managerial feedback" about the police organization.[13] Given this, it is not surprising to find the argument advanced that police organizations should respond positively to complaints and treat them as a useful source of information about police performance and

community expectations. Thus Goldsmith (1991) talks, for example, of "supporting the police by complaining".

In fact, of course, rank-and-file members are not particularly inclined to welcome complaints and complainants with open arms.[14] Furthermore, police managers are very often inclined to treat complaints as a source of embarrassment, and do little to exploit fully their managerial value beyond recording them on personal files as a way of identifying troublesome officers (Canada, 1976; Apostle and Stenning, 1989; Maguire, 1990) or in some cases not recording them at all (Littlejohn, 1981:24; Goldsmith, 1991).[15] This is hardly surprising as a complaint is, as we have already noted, an expression of dissatisfaction with police performance. No one likes to be the subject of a complaint and the police are no exception.

This natural disinclination to respond positively to complaints is exacerbated by the expectation we have noted on the part of some complainants, and critics of police complaint procedures, that the appropriate response to valid complaints is punishment, because punishment is the appropriate response to wrongdoing. Just as no one likes to be complained about and no one likes to be told that he or she has done wrong, few people respond positively to the possibility of punishment. As a result, complaints very often produce a defensive response on the part of police officers that is not conducive to complaints being treated as a monitoring system, no matter how valuable the intelligence they provide might be.

This linkage between complaints, wrongdoing and punishment that prompts this defensive response has been criticized by Goldstein (1977:160, cited in Goldsmith, 1991). He writes that:

> [a] narrow concentration on wrongdoing commits the police to waiting for complaints to be filed. It commits them to focusing their attention on investigations, disciplinary procedures and sanctions. Both the police and the public become so preoccupied with identifying wrongdoing and taking disciplinary action against errant officers that they lose sight of the primary objective of control which is to achieve maximum conformity with legal requirements established policies and prevailing standards of propriety. This objective is far more likely to be attained by fostering an atmosphere in which the police conform because they want to conform, rather than out of fear of the consequences if they do not.

Such criticisms, while they correctly recognize that claims of wrongdoing militate against a remedial management style, do not alter the fact that complainants make such charges or that complaint systems, as we shall make clear below, are designed to recognize and respond to them as charges of wrongdoing that "require" punishment.

3.6 Political Conflicts

The public attention which complaints against the police draw reflects a larger political concern about the power available to the police and its potential for misuse. This concern is frequently the explicit focus of a variety of debates and struggles. Claims that the police have either too much or too little power and claims that they are acting beyond the scope of their powers, are often the focus of a host of different conflicts (Reiner, 1985; Spencer, 1985; Scraton et al., 1987). These include, for example, conflicts carried out within Parliament and the press between governing and opposition parties, conflicts between persons concerned with advancing civil liberties and governments, conflicts between defence and prosecuting attorneys within a court of law and conflicts in which minority groups seek to transform their status and position within the community. In these conflicts, police officers and police organizations often find themselves unwilling objects of, and participants in, struggles in which the specific complaints are simply moves in a wider game over which they have very little control and in which objectives specific to policing are overshadowed by other considerations.[16]

In situations of political conflict, such as ones over the treatment of minorities, the symbolic importance of complaints as claims about police abuse of power tends to catapult them into the public eye where they become a battleground on which different interest groups seek advantage.[17] Thus, for example, in the case of minority/police conflicts, spokespersons for the minority community who regard the police -- and more generally the society of which they are a part -- as racist, will tend to regard any disposition with respect to a complaint of brutality other than severe punishment as evidence of a "whitewash". In contrast, the police-rank-and file will be inclined to regard such a disposition as "scapegoating".

Police management, for its part, will tend to feel caught in a political conflict that severely limits its ability to manage according to its own inclinations. Managers will feel pressured to take action to satisfy a larger political agenda rather than deal with the managerial problems they face on their own terms. That is they will feel pressured to adopt a disciplinary rather than a remedial response.

3.7 Summary

In this chapter we have described how the very nature of a complaint, the reasons for complaining, the way in which responses to complaints are evaluated, the consequences of punishment, as well as the political context in which complaints take place, tend to link complaints to discipline. Furthermore, we have shown how this linkage persists, despite arguments to the effect that complaints provide valuable sources of feedback about police performance. This chapter demonstrates how the tendency to equate police

management with discipline is strengthened when the issue initiating managerial interest is a complaint. That is, complaints by their very nature tend to reinforce the tendency within police organizations for managers to manage via discipline.

Chapter 4

Traditional Complaint Systems

4.1 Introduction

As the affinity between complaints and punishment fits very nicely with the reliance on punishment as a managerial strategy, it is not surprising that the traditional response to complaints against the police was to deal with complaints through the police discipline system. That is, police discipline systems and complaint systems have traditionally been one and the same thing and this continues to be the case for the majority of police organizations in Canada.

In this chapter we will consider this integration of complaints into police discipline systems before going on in the next chapter to consider the critique of this arrangement that has developed in Canada and elsewhere over the past two decades.

4.2 Citizens as Informers

In integrated systems that use disciplinary procedures to respond to complaints, complaints operate as a source of disciplinary intelligence about the wrongdoing of police officers. This traditional integration of complaints into disciplinary procedures and the arguments in support of it are neatly summed-up in the following statement in support of its continuance by the Australian Law Reform Commission in its report on Complaints Against the Police:

> It is vital that the unity of discipline both in kind and measure should be preserved. Whilst recognising the greater public involvement in an external complaint, the mere origin of a complaint outside the force ought not to alter radically the way in which it is dealt with. Misconduct is misconduct whether brought to attention by another member of the force or by a member of the public (Australia, Law Reform Commission, 1975, p.11).

What this argument makes clear is that internal disciplinary objectives should govern the way in which a complaint is handled.

4.3 Receiving a Complaint

As the above statement makes clear, the only thing that differentiates traditional complaint systems from discipline systems is the fact that it is a member of the public, rather than a police officer, who identifies improper conduct. Two approaches have been developed within traditional complaint systems for receiving complaints and integrating them into police discipline: an informal approach that makes no special provision for the receipt of complaints and a more formal approach that establishes specific procedures for receiving complaints.

4.3.1 The Informal Approach

Within this approach a member of the public who contacts the police with a complaint is typically put in touch with the officer on duty in the division in question who listens to the complaint and decides whether there are sufficient grounds to initiate a disciplinary process. Whether the complaint is recorded, and whether it receives a response, depends on the judgment of the person who happens to be on duty at the time. Very often the complaint is "resolved" at the level of the first or second person contacted. In this case it is unlikely that any formal recognition of a complaint will be made.[18]

4.3.2 The Formal Approach

In response to arguments that the informal approach may lead to the loss of useful intelligence because the officer receiving the complaint may be tempted to avoid criticism of his subordinates and his own management abilities by ignoring the complaint, more formal processes for receiving complaints are sometimes incorporated into complaint systems. The usual way of formalizing the process has been the establishment of internal complaint bureaus responsible for receiving and recording public complaints. These bureaus are designed to take decisions out of the hands of the persons who are directly involved in the operations of the unit against whose officer(s) the complaint is made.

4.4 Processing Complaints

Within a traditional system, complaints, as we have already noted, are simply fed into the normal internal supervisory process. Once a complaint enters the system, it is theoretically treated via the same procedures as wrongdoing that is identified internally by a manager.

One of the criticisms of this procedure has been that complaints that do enter the system may not in fact get the attention they deserve for the same sorts of reasons that lead to complaints being "lost". The criticism here is not that a disciplinary response is inappropriate but rather that the complaint may not receive a proper disciplinary response. Evidence that this is the case has been almost endemic worldwide, as revelation after revelation has led to inquiry after inquiry that has shown how the wrongdoing alleged by complainants has been covered up by police officers who have investigated and adjudicated complaints within the disciplinary process (Punch, 1985; Goldsmith, 1991).

One of the consequences of these scandals has been the development of internal affairs units, within police departments designed to ensure that the discipline system is not subverted when it is used to respond to complaints. Internal affairs units are typically organizationally separated from other divisions within the police department and very often are made directly responsible to the chief of police. The idea behind these units is that relatively autonomous bodies, directly responsible to the apex of the police department, can be relied upon to investigate and adjudicate complaints thoroughly and that this will ensure that proper discipline is applied.

Very often, the procedures governing internal affairs units provide for some sort of external police intervention into the disciplinary process, for example investigations by another police department, in particularly sensitive cases. This introduces a quasi-independent element into the processing of complaints as a way of ensuring that justice with respect to complaints is not only seen to be done but in fact is done.

The argument in favour of internal affairs units with quasi-independent elements is that it keeps the command structure intact while at the same time eliminating, or at least severely reducing, the possibility of bias in the handling of complaints in a way that will encourage public confidence in the process.[19]

4.5 Summary

The traditional complaints model responds to complaints by dealing with them through the discipline system. This arrangement places police managers in control of the complaint process. It does so by placing them in a position where they are able to decide the extent to which wider political interests, and the interests of specific complainants, should take precedence over more narrowly defined managerial objectives.

The criticisms of this model have had to do primarily with the extent to which charges of wrongdoing made by complainants are properly investigated, adjudicated and punished. In response to such criticisms, steps have been taken to improve the traditional model. These within-model reforms have

sought to improve the likelihood of complaints being properly dealt with by police disciplinary systems. That is, they have endeavoured to lessen the likelihood of cover-up and lenient dispositions in response to charges of police misconduct by members of the public.

Chapter 5

Criticism of the Traditional System

5.1 Introduction

For the reasons suggested in the previous chapter, the traditional system has been the subject of sustained criticism. The essence of this criticism has been that any system that permits police organizations to respond to complaints in whatever way they choose cannot possibly respond adequately to complaints, nor can it be expected to evoke public confidence. Police, it is argued, have consistently shown that they are prepared to protect themselves in the face of complaints by covering up deficiencies identified by complainants, and that this has happened whether or not there are special internal investigative units with quasi-independent elements.[20]

In addition to these arguments about police bias, it is also argued that traditional complaint systems, because they treat complaint systems simply as sources of managerial intelligence, do not give sufficient attention to complainant concerns and to their satisfaction with the complaint process.

5.2 The Problem of Bias

The criticism of bias arises from the argument that complaints can, and should, serve as a basis for a review of police management, including its ability to ensure that officers act appropriately. It is claimed that a review of managerial competence and rank-and-file performance simply cannot be done with any degree of credibility if police managers are asked to assess performance, because both they and their subordinates will vigorously resist such an assessment (Freckelton, 1990).

This argument leads to an insistence that police not be permitted to oversee themselves, both because they inevitably will be inclined to protect themselves and because, even if they in fact do not do so, the public will suspect that they have not been as critical in scrutinizing their activity as they should have been (Canada, 1976; Scarman, 1981; Baldwin and Kinsey, 1982). Furthermore, it is argued that since police managers will tend to endorse their managerial style, the public loses a valuable opportunity to assess the managerial practices that lie behind police conduct (Reiner, 1985; Spencer, 1985).

This argument about the possibility of a managerial cover-up is typically applied to the whole police department. The argument is that when members of the public complain about the conduct of any police officer, they are likely to face a united and protective wall maintained by everyone within the police department so that both managerial and rank-and-file inadequacies will be covered up.[21]

5.3 An Independent Element

These charges have given rise to the argument that complaint systems should include an independent element to ensure that complaints are dealt with in an unbiased manner (Terrill, 1990). Just what this independent element ought to be, and where and how it should operate, has been the subject of intense debate (see, for example, Grant, 1975, or Freckelton, 1990). One position, noted above, is that a quasi-independent element -- such as an internal affairs unit -- is sufficient. Most critics, however, reject this as being much too "internal" to provide either the reality or the appearance of impartiality necessary to assure public confidence. In the debate over an independent element, two models have emerged: the one promotes the involvement of an independent element directly in the decision-making process as a way of remedying police bias, while the other argues for an external review process that keeps the structures of managerial and political responsibility intact (see chapters 6 and 7).

5.4 Complainant Satisfaction

The criticisms concerning complainant satisfaction arise in connection with the observation that traditional complaint systems inevitably sideline complainants and their interests. Consequently they are not oriented to resolving the complainant's concerns. Any adequate system for dealing with complaints, it is argued, must be specifically concerned with satisfying complainants and more generally the group(s) or the communities on whose behalf the complainant speaks.

Within the traditional approach, complainant satisfaction and public confidence is not an objective, except in the indirect sense that police managers are ultimately responsible to the public for the provision of police services and may find community relations strained if the public's views are totally ignored. Traditional complaint systems, it is claimed, do not provide for a process that will contribute to public confidence while at the same time satisfying persons who have been unjustly treated by the police.

5.5 Minority Groups

The above arguments have been developed most powerfully in connection with minority groups, such as blacks, native people and homosexuals, who claim that the police are racially biased and homophobic. In the case of complaints from members of these groups, it is argued, it is issues such as the re-establishment of confidence in the police, and satisfaction at the personal level, that are the most important values at stake. Complaints from members of minority groups, it is argued, frequently are an expression of the isolation they as members of a minority community feel, and it is these concerns and feelings that need to be addressed in the response to complaints. Yet, within the traditional system, it is precisely such concerns that tend to be ignored, even where complaints are handled via internal affairs units.[22]

5.6 Complaint Systems as Objects of Political Conflict

The debate over traditional complaint systems makes clear that complaint systems are not only sources of managerial intelligence but are, in addition, strategic resources that can be used in political struggles to advance the strategic position of contesting parties where police activity is the terrain of conflict (Freckelton, 1990). The relevance of complaint systems as a strategic resource has fuelled the debate over the reform of public complaint systems. One of the consequences of this is that specific arguments about the "pros" and "cons" of particular systems for dealing with complaints often mask deeper agendas that arise out of conflicts and interests that may be quite different from those that are the explicit focus of attention. Thus, for example, complaint systems are a resource that minority groups can and do use to assert that they are being unfairly targeted by the police and to redress their perceived disadvantage both at a personal and a group level.

These deeper agendas have informed and shaped the debate over the procedures, appropriate to all phases of complaint processes, from the receipt of the complaint to the final disposition of the complaint, just as they have informed the decisions made within complaint systems. This has meant that complaint systems have themselves become objects of political struggle as various groups have sought to shape them in ways that will make them more useful as a resource that can be used to their advantage.

In this struggle over complaint procedures, the police have very often found themselves the adversaries of those groups arguing for the reform of traditional internal police complaint procedures, as they have sought to maintain control over the complaint process on the grounds that as a profession they should be self-regulating (Bayley, 1983).

5.7 A Systemic Focus

In addition to the above issues that have dominated the debate over complaint systems, a sub-text of these debates has been the argument that the traditional complaint system, because it links complaints with discipline, has tended to take an individualistic, punitive approach to discipline that militates against the identification of systemic problems that require an organizational rather than an individual response (Goldsmith, 1991). These criticisms have complemented the critique of the justice motive within police management reviewed in chapter 2 and 3, that has argued for a more remedial, non-punitive response to police management (Canada, 1976).

5.8 Summary

The traditional system of complaint investigation has been criticized on the grounds that it does not provide the basis for an objective examination of, and response to, complaints; nor does it accord appropriate recognition to the interests and motives of complainants. These criticisms have led to intense debates over the desirability of injecting an external, independent element into public complaint processes to ensure that complaints are taken seriously, that deficiencies are properly dealt with, and that both complainants and the public at large have confidence that this is so.

Chapter 6

Reform of the Complaint Process

6.1 Introduction

The criticisms described above have led to a search for more satisfactory complaint systems. In the debate over how this should be done, two principal lines of thought have developed. Each proposes that a truly independent element be incorporated into complaint systems that will reduce the freedom of police managers. What distinguishes them is the way in which police managers are to be constrained.[23]

6.2 The External Review Model

One line of argument has been that criticisms can be addressed within the context of the traditional system, if this system is subject to an external review process which will ensure that any attempt by police management to cover up managerial failures will be brought to the attention of their political masters, and if necessary be made the subject of public debate. The idea here is that police managers should be left to manage, but should be held strictly accountable for what they do. Both Goldstein (1967) and Bayley (1983), in supporting this concept, argue that an external element should be used to strengthen and reinforce internal discipline and managerial decisions, not supplant them (see also Canada, 1976; Apostle and Stenning, 1989).

6.2.1 Oversight

Proposals for external review seek to achieve precisely the gains claimed for internal affairs units, namely, the protection of the integrity of the command structure, but in a way that will provide greater public confidence because it includes external oversight. Proponents of this approach argue that where the review authority is able to make recommendations with respect to adjudication and disposition, this will allow an appropriate balance between objectives central to supervision and those associated with complainant satisfaction.

6.2.2 Arguments for Oversight

The essential premise of this argument is that political processes provided for the control of the police within democratic societies are essentially sound, and should be maintained as a basis for responding to complaints. What is required, it is argued, are modifications that eliminate opportunities for cover-up, bias, a lack of concern for complainant interests and sheer incompetence in the management of policing.

Advocates of this approach take the position that, as serious as the problems with the traditional system may be, they can, and should, be dealt with within the context of the police management systems. Police managers, it is argued, must be left to manage, albeit within a system of public accountability that ensures that they do so in a manner which is consistent with the public and not their own partisan interest. If police management is not what it should be, they argue, then it should be reformed, not replaced by an independent authority.

This line of thought is critical of any response to the criticisms of the traditional system that removes the responsibility, and thus accountability, for managing the police from police managers (Maloney, 1975; Canada, 1976; Bayley, 1983; Reiner, 1985). That is, it is critical of any response that tampers with the command structure.

The purpose of an independent element, it is argued, is to ensure that police managers properly exercise their managerial responsibilities. It is insisted that it should not be used to take over or usurp these responsibilities.

6.2.3 The Marin Commission

The argument for this approach to complaints was put most forcibly in Canada by the Marin Commission (Canada, 1976). Its approach has recently been endorsed forcefully by the Marshall Inquiry in its criticism of the Nova Scotia complaint system. The Inquiry, in developing its argument for external review in its report on Public Policing in Nova Scotia, sums up the arguments made by the Marin Commission as follows:

> This Commission concluded that it was important to have a public complaints process which preserved and emphasized the chief's responsibility to manage and maintain discipline in his force. Accordingly it recommended that the role of an external review agency should be limited to adjudicating a complaint and publicly recommending to the Chief (in this case the Commissioner of the RCMP) what course of action he ought to take against officers who were found to be at fault, leaving the Chief with the ultimate

> responsibility for determining and imposing discipline. It argued that a Chief who consistently failed to follow the spirit of such recommendations would in effect be calling his own competence as a leader and manager into question, as a result of which he could himself become the object of legitimate complaint (Apostle and Stenning, 1989:91).

6.3 The Parallel Command Model

In contrast, advocates of the Parallel Command Model argue that, at least so far as the handling of complaints is concerned, the police management system is beyond remedy and should be replaced by a more satisfactory alternative.[24] Within this model an external element that has the power to make managerial decisions and, if necessary, to usurp the authority of police managers, is introduced into the complaint process. Empirical examples of this approach vary considerably with respect to where and how such an independent element is introduced. Typically, such models provide for an independent complaints authority that can, under certain conditions, undertake its own investigations, adjudicate and decide upon and implement the appropriate disposition.

The advocates of this approach realize that there are costs involved in this strategy as it requires police managers to live with managerial decisions that are not of their making.[25] However, in contrast to the advocates of the External Review Model, they insist that these costs must be accepted if complaints are to be properly dealt with, and if public confidence in the complaint process is to be assured.

6.3.1 The *Metropolitan Toronto Police Force Complaints Act*

In Canada, one of the clearest examples of the parallel command approach to complaints is the procedure set out by the *Metropolitan Toronto Police Force Complaints Act*, 1984. This *Act* has its origins in the reports of the Maloney Inquiry (Maloney, 1975) and the Morand Commission (Ontario, 1976) which argued for the injection of an independent element into the complaints process at the adjudication stage, while leaving the investigation and the disposition of the complaint with the police.

The 1984 *Act* in fact went a good deal further than this by establishing a Public Complaints Commissioner with the power to both adjudicate and dispose of complaints. Goldsmith and Farson (1987:619-620) outline the powers of the Commissioner exercised through boards of inquiry to dispose of complaints as follows:

> Generally speaking, these boards conduct all hearings de novo and have broad disciplinary powers. They may impose penalties of a labour relations nature which range from the right to dismiss officers in cases of proven serious misconduct to reprimanding officers for minor misconduct (s. 33).

The proposed *Police Services Act* for Ontario will, if it becomes law, extend the essential elements of this system to other police jurisdictions in the province. Bill 107 proposes an authority modelled on the 1984 *Act* that has the power to make management decisions in response to complaints, both by deciding on their validity and by determining what the disposition will be.

6.4 Impact on Discipline

It will be evident from the above that the external review and parallel command models have very different implications for police management. The parallel command model sets up an alternative structure that supersedes the normal management processes in responding to complaints. In this model, an independent authority is given the power to make decisions that affect the running of the force, such as the decision to punish an officer, even though it is not responsible for the maintenance of order in a particular area and cannot be held accountable for the impact of its decisions on police management.

Furthermore, these decisions are typically made by persons without any special competence in police management and within a context that inevitably tends to give a privileged status to the interests and motives of complainants. As punishment has a special value in response to complaints, because it addresses both instrumental and expressive concerns (see chapters 2 and 3), one consequence of this privileging of complainants is a tendency to promote punishment as a response to complaints.

These consequences are, as the preceding discussion makes clear, precisely what the external review model seeks to eschew, by leaving police management to those responsible for order maintenance within particular jurisdictions. Accordingly, external review authorities, in contrast to the authorities responsible for parallel command complaint systems, are required to compel police managers to address the concerns and issues raised by complainants and to be publicly accountable for the decisions they make, without assuming managerial responsibilities themselves.

The managerial implications of each of these models raise very different concerns on the part of their supporters and critics. The supporters of the parallel command approach concede the difficulties noted by the proponents of external review but argue that it is more important to ensure that complaints are responded to fairly and in ways that will win public confidence. If the cost of this is a parallel command structure, then so be it. The supporters of the external review model, on the other hand, take precisely the opposite view. For them, creating parallel command structures which undercut and sideline the normal system of control is too costly. Their response to the claim that police command structures, and the political structures within which they operate, are inadequate, is that if this is so they should be improved, not abandoned. They argue that by making the decisions and activities of these structures visible, external

review will ensure that they perform up to their full potential; if this proves inadequate, it will provide the evidence necessary for reform, whether this be the dismissal of a chief of police, as Apostle and Stenning suggest above, or a reform of the system of political accountability. It is this process of accountability, they argue, that will, in the long run, best respond to the managerial inadequacies identified by complainants.

6.5 Police Versus Non-Police Investigations

A frequently debated issue is whether a complaint should be investigated by the police or by an outside body. It is argued correctly that investigations are absolutely critical to the resolution of complaints as they determine the "facts" that will be adjudicated. The argument against the use of police officers to conduct investigations, as one would expect, is that police officers, or police officers together with police management, will, in the face of criticism from outside the police department, undertake investigations that cover up police wrongdoing.

The strategic question in considering how to respond to this possibility is, as the comments in the previous section suggest, whether one should seek somehow to motivate police investigators to do complete and thorough investigations, or abandon the use of internal police investigators entirely in favour of outsiders. In fact, in most cases this assessment has led to the conclusion that at least the initial investigation should be undertaken internally by officers in the department, even where a parallel approach to complaints has been adopted.[26]

6.6 Summary

The limitations of the traditional complaint process have given rise to a virtually unanimous insistence, on the part of its critics, that an external element be injected into the process. Two principal alternatives have been developed. Some reformers have advocated an external review authority to oversee decisions regarding complaints made by police managers. Others claim that police managers should be replaced by a parallel authority, at least with respect to some complaints, which will be able to respond impartially to complaints and complainants.

Chapter 7

External Review and the RCMP

7.1 Introduction

In 1986, the Government of Canada established a system of external review of complaints, discipline and grievances within the RCMP. In doing so, the Government was responding to, and heavily influenced by, the report of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police, chaired by Judge René J. Marin (Canada, 1976). In this chapter we consider the essential features of the ideas and proposals of the Marin Commission and the extent to which they are reflected in the 1986 *RCMP Act*. We also examine the challenges that the ERC will face in responding to grievances and appeals of discipline, and identify some of the questions that it will have to address in meeting them. We introduce these topics by considering the philosophy behind the ombudsman idea and its relationship to the managerial issues that have been the focus of this paper.

7.2 The Idea of an Ombudsman

External review models frequently draw their inspiration from the ombudsman concept developed in Scandinavia (Gellhorn, 1966a).[27] As this inspiration is explicitly acknowledged by the Marin Commission as shaping its conception of external review, we begin this chapter with a consideration of the concept (Canada, 1976; see also Australia, 1975; 1978).

The first ombudsman was an officer of the Swedish King who was charged with keeping a watchful eye on the Swedish government on the King's behalf (Gellhorn, 1966a:2; Friedmann, 1970:45). This office has provided the basis for the root image of the modern ombudsman idea. An ombudsman is essentially an officer charged with overseeing the activities of officials and then reporting the results of this scrutiny to the authority on whose behalf oversight is being conducted. This review may be prompted by a particular concern, such as a complaint, or it may take the form of an audit.

As a watcher, an ombudsman is not permitted to intervene directly in the activities being scrutinized, that is, the ombudsman is not permitted to usurp the authority or responsibilities of those charged with operating the process under scrutiny. However, an ombudsman may, and is often required to, make recommendations to such persons with respect to the course of action they should take. In making such

recommendations ombudsmen have traditionally been required to promote the interests of the public by suggesting ways in which deficiencies may be remedied.[28]

7.3 The Impact of Scrutiny

Ombudsmen have an effect on the processes they oversee, not by taking direct responsibility for decisions, but by making visible the decisions of those who do have such responsibility and by making recommendations to them. Thus, a useful image for understanding the ombudsman idea is of someone looking over the shoulder of officials and occasionally making suggestions to them. This scrutiny, it is argued, serves to keep officials diligent by reminding them of their responsibilities and the values and standards they are duty-bound to uphold. Gellhorn (cited in Canada, 1976:100) presents this image as follows:

> A young prosecutor acknowledged being conscious of saying to himself with considerable frequency: "I must be careful with this case, because it is just the kind the Ombudsman looks for." A former judge declared: "I can't point to a specific matter, but the Ombudsman entered into my thinking. He was a supervisory shadow, if I may put it so." A more youthful judge added: "The Ombudsman seems to me to personify the law, the omnipotent force in Swedish administration." A prison governor who had not experienced an inspection for nearly ten years said: "Often when I'm making a decision, I ask myself, How would the Ombudsman decide things? It has a good effect on me."

These supervisory effects are accomplished by the fact that ombudsmen are required to provide the authorities ultimately responsible for the administration process they review, and often the public, with reports on the results of their scrutiny. Thus, although the ombudsman does not exercise control directly, he facilitates control by making the decision of officials visible to those who can and should exercise control, for example, by making police management visible to Parliament.

7.4 The Ombudsman, the Command Structure and Remedy

For those who, like the Marin Commission, believe that in responding to criticisms of traditional police systems for handling complaints one should maintain the integrity of the police command structure, the ombudsman concept is very attractive. It provides a vehicle for holding police managers directly accountable to political authorities, and more generally the public, without tampering with the command structure. The ombudsman idea, because of its historical association with remedy, has also proven attractive to those who, like the Marin Commission, wish to see police management lessen its reliance on discipline in favour of more systemically-focused, non-punitive managerial strategies (Canada, 1976).[29]

7.5 The Adoption of the Ombudsman Concept

The 1976 Commission of Inquiry into the RCMP identified the External Review Model as the most appropriate strategy to deal with the problems of the traditional complaint procedure in place within the RCMP. In seeking a philosophy and a structure that would give expression to this model, the Commission selected the ombudsman idea as its guiding image.

In looking to the Scandinavian countries for a model for dealing with public complaints against the police in Canada, the Commission was responding to two related concerns. First, the less than happy experience of the United States in the 1960s and early 1970s in seeking to shape an external review process around ideas such as civilian review boards (Hudson, 1971; Brown, 1985). Second, the Commission was insistent that the model it proposed should be not only theoretically persuasive, but should have been carefully tested on the unforgiving anvil of practical experience. The extensive Scandinavian experience ensured that this was the case (Friedmann, 1970).

In proposing a federal police ombudsman, the Commission made clear that it sought to establish a review mechanism that would:

1. Introduce an external element into the complaint process, while at the same time preserving the principle that managers' responsibilities should not be abrogated; and

2. Promote a remedial approach to police management both in relation to complaints and more generally.

7.6 The *RCMP Act*

The recommendations of the 1976 Commission of Inquiry with respect to the creation of a police ombudsman for the RCMP has given rise, as we noted at the outset of this paper, to two ombudsman-like bodies in Canada at the federal level, namely, the External Review Committee and the Public Complaints Commission.

7.6.1 ERC and PCC Involvement

The normal procedure laid down by the *RCMP Act* for initiating PCC oversight responsibilities is a complaint regarding treatment by the RCMP. In adopting this position the *Act* does not, with respect to complaints, go as far as the Marin Commission. What the Commission recommended was an external review authority which would, in line with the traditional ombudsman idea, undertake a general review of the

Force's activity. That is, the Commission proposed that the external review authority be given an audit function. The only concession the *Act* makes to this more general approach is to permit the PCC to initiate a complaint on its own initiative. In limiting the ERC to responding to disciplinary appeals and grievances, the *Act* does, however, closely follow the Commission's advice that, with respect to discipline, a review by the ombudsman should be initiated only by appeal.

7.6.2 RCMP Responsibility

The *Act* is careful to ensure that neither the ERC nor the PCC has the power to override the Commissioner of the RCMP with respect to either adjudication or disposition of a complaint-initiated, or indeed any disciplinary or grievance-related, case. Neither body is permitted to act in ways that will undermine the Commissioner's duty to manage the Force. Thus, the *Act* provides that the Commissioner retains ultimate responsibility for managing the RCMP, and thereby ensures that he can be called to account for the actions of the Force.[30]

The *Act* promotes managerial accountability by providing an opportunity for persons who are dissatisfied with the Commissioner's management to have his and/or his officers' judgments scrutinized by either the PCC or the ERC. This scrutiny is facilitated by enabling the PCC to require the RCMP to extend and deepen its investigation of a complaint and, where it deems the complainant's or the public's interest requires it, to initiate a further investigation of the complaint or hold a hearing with respect to it.

7.6.3 Accountability to Parliament

By requiring the PCC and the ERC to produce an annual report, which is presented by the Minister to Parliament, the *Act* ensures that if either body is dissatisfied with the actions of the Commissioner and his officers, or the answers received from them, these concerns can be brought to the attention of the highest political authority in Canada.

7.6.4 The Influence of the PCC

The *RCMP Act* requires the PCC to act in ways that will influence the manner in which complaints are dealt with by the Force. This can occur in several ways.

1. By initiating a complaint itself, the PCC can set in motion a process that will require a managerial response by the Force.

2. By recommending RCMP action with respect to the process, for instance, by promoting a particular tack in the investigation or by proposing a particular adjudication and disposition of a case, the PCC can have a major impact on the way in which the RCMP responds to complaints.

3. By undertaking investigations itself and by holding hearings in which the issues related to a case are explored, the PCC can add directly to the information base the Commissioner and his officers will be required to consider in responding to complaints.

4. By scrutinizing what the Force does in responding to complaints, and then by bringing the results of this scrutiny to the attention of the government, Parliament and the public, the PCC creates a context of scrutiny and prospective control that will require RCMP officers to act in anticipation of subsequent scrutiny.

By influencing RCMP management in these ways, the PCC has the capacity to influence the way in which members of the Force are treated. In this way the PCC may contribute to actions by the Force that may require attention by the ERC either as a result of a disciplinary appeal or a grievance.

7.6.5 Relationship Between the ERC and the PCC

The ERC's responsibilities for discipline place it in a position where it may be required to comment upon, and make recommendations regarding, the actions taken by the Force on the advice of the PCC. When this happens, the ERC will be required to comment on the managerial implications of the PCC's recommendations.

7.6.6 Remedy

One of the central features of the Marin Commission's report was its proposal that the RCMP adopt a remedial approach to misconduct. In advocating a remedial style, the Commission made abundantly clear that it was critical of the individualistic and punitive focus that had characterized RCMP management and that it favoured a managerial stance that directed attention to systemic, organizational issues and encouraged the use of non-punitive strategies.

While the *RCMP Act* incorporates every other principle central to the Marin Commission's report, it does relatively little to promote its remedial emphasis. On the contrary, apart from identifying some very specific remedial measures in its definition of informal discipline, the *Act* endorses an essentially disciplinary

conception of police management. In doing so it advances, rather than discourages, the tendency of complaint systems to promote a punitive, individually focused response to complaints, by providing a system for responding to complaints that reinforces the association between complaints and punishment noted earlier.[31]

7.7 Comments and Recommendations on Discipline

In responding to appeals, both the PCC and the ERC will be required to comment on and make recommendations on the managerial style of the Force.[32] This will inevitably require them to address the managerial issues with respect to remedy that we have reviewed in the course of this paper. They will thus find themselves forced to take a position on the managerial stance they wish to promote in formulating their recommendations and comments. Decisions made on individual appeals will establish collectively a jurisprudence that will convey a general message to the RCMP, the government and to Parliament, on the managerial style that these authorities consider appropriate.

7.8 ERC Policy Development

These issues are going to be particularly important to the ERC whose mandate, like the mandate of the PCC, specifically requires it to make recommendations to the Commissioner regarding police management (see sections 35(13), 45.15(5), 45.45(14) and 45.46(3) of the *RCMP Act*). Whatever position the Committee adopts on the managerial questions raised in this paper, it will have, in the course of its deliberations, to make judgments as to when and where punishment should and should not be used, both in relation to complaints and misconduct more generally. In doing so we believe it would be well advised not only to review very carefully the history of police management, but to consider how other organizations have responded to the twin concerns of justice and remedy that misconduct raises.

While this raises questions that extend beyond the limits of this paper, we would like to conclude with an example that makes clear that police organizations are not alone in having to deal with the issues we have identified.

7.9 Regulating Financial Markets

Stenning et al. (1990) note that in regulating financial markets, stock exchanges in Canada and the United States respond to the twin concerns of remedy and justice by employing two regulatory systems

that operate relatively independently of one another. One system, that Stenning et al. term a "behavioural ordering" system, is concerned more or less exclusively with preventing breaches of order both by anticipating problems and, when problems do occur, by seeking to minimize the likelihood of their recurrence. The other system, which they term a "symbolic ordering" system, directs its attention more or less exclusively to moral questions of culpability and the righting of wrongs.

7.9.1 Behaviourial Ordering

In regulating equities markets, officials responsible for the behaviourial ordering system showed very little, if any, interest in moral issues such as allocating blame, and used a language that did not frame problems in moral terms. Rather, their concern was to preserve the way of doing things the exchange sought to promote. Punishment of persons whose actions upset this order was one of the strategies considered, but it was only one. Furthermore, when punishment was used, it was not employed as a moral response to wrongdoing but as a purely instrumental action. In adopting an instrumental approach, officials were not concerned with wrongs and wrongdoers but with selecting strategies that would encourage compliance with the market order.

7.9.2 A Dual Ordering System

The isolation of this behaviourial ordering system from the symbolic ordering system was seen as critical to its effectiveness. Officials were very concerned about the possibility, indeed the likelihood, that moral concerns would overshadow preventive and remedial issues if they were both treated within a single ordering system. This concern extended not only to an organizational separation of the symbolic and behaviourial ordering systems, but to an insistence that the moral ways of thinking, appropriate to symbolic ordering, not intrude on the behaviourial ordering system.

One expression of this was an extreme hesitancy about permitting persons with legal training to participate in the behaviourial ordering system lest they introduce a moral consciousness, with its individualistic focus and its concern with justice, that would undermine the preventive, remedial focus so critical to behaviourial ordering.

7.9.3 Symbolic Ordering

Exchange regulators, while insistent about the importance of maintaining a particular behaviourial order, recognize that actions that violate it have important symbolic effects that should not be neglected and that at times become a central concern. For example, breaches of market order not only affected the actual workings of the market but sometimes contributed to a lack of confidence in the fairness of the market. In responding to these more symbolic problems, the exchange officials very often saw the righting of wrongs as an appropriate response and punishment as an appropriate strategy for doing so. This action was taken quite independently of whatever might be being done about the behaviourial issue. Thus, for instance, the issue of insider trading was tackled at both a behaviourial and a symbolic level. At the behaviourial level the issue was how to prevent people acting on insider information. At the symbolic level it was how to respond to the resentment that the knowledge that insider trading took place created.

7.10 Satisfying both Symbolic and Behaviourial Concerns

This discussion has obvious relevance to the issue of complaints against the police because complaints, as we have made clear, raise both symbolic and behaviourial concerns. In commenting on these twin motives we have argued that police management, in responding to these concerns, has tended, by privileging punishment, to favour symbolic over behaviourial responses.

In the course of this discussion we have indicated how, in seeking to accommodate these concerns, one reform response has been to propose the development of parallel command structures, one inside the organization and the other outside. We have noted that this response poses serious problems for police accountability that have resulted in proposals for an external review approach that rejects a parallel structure.

The Marin Commission, in arguing against the parallel command model, nonetheless made clear that it recognized that twin issues of justice and remedy should both be addressed in response to complaints. The Force's response to complaints, the Commission argued, must be both "fair" and "effective" (Canada, 1976:72). In developing recommendations that would permit this, the Commission suggested that police management should consider these issues through parallel internal structures by proposing that the Force's complaint and discipline systems should be independent of one another (Canada, 1976:72-73).

One way of giving expression to the principle that both the concerns of justice (symbolic order) and remedy (behaviourial order) must be addressed would be to encourage the development of a dual internal response to complaints that would ensure that both these concerns were given full and complete

consideration. The argument made in this report that police management should move beyond a disciplinary focus is compatible with this proposal, for in essence what it suggests is that police management should not rely on a unitary response to misconduct, namely punishment, that attempts simultaneously to address both these concerns, but should consider these issues independently and respond to them separately.

7.11 Summary

This chapter has explored the influence of the ombudsman idea on the development of external review models and particularly on the complaint process that has been established for the RCMP. It examines how the ombudsman concept provides for external, non-partisan surveillance over administrative processes that leaves control over policing with police managers. In addition, it notes how the ombudsman idea has traditionally promoted a remedial response. These features of the ombudsman have been promoted in Canada by the Marin Commission, whose recommendations provided the stimulus for the complaint, disciplinary and grievance procedures established by the *RCMP Act*. The *Act*, in establishing two external review authorities, one for complaints and the other for discipline and grievance, has accepted the Commission's advocacy of a review process that does not undermine the managerial responsibilities of the RCMP command structure. The *Act* does not, however, adopt the Commission's recommendations with respect to remedy. In responding to this, the chapter explores the possibility of the Force developing a dual response to complaints that will allow equal attention to be accorded to the twin concerns of fairness and effectiveness.

Notes

1 This paper has benefitted from Philip Stenning's and David Bayley's insightful comments and suggestions. Their generous assistance is gratefully acknowledged.

2 Stolovitch and MacDonald, for example, writing in 1981, identified a move in police management from a crisis, or incident-reactive, para-military style of management, toward planned, integrated and comprehensive approaches (1981:81-97).

3 The *RCMP Act* R.S.C. 1985, c. R-10, as amended, requires the ERC to advise the Commissioner of the RCMP on how to respond to grievances referred to the ERC. The Commissioner refers the grievances dealing with a number of subjects; if the member presenting a grievance requests that it not be referred, the Commissioner has the discretion to refer the grievance or not. Sub-section 34(3) provides:

> (3) Where, after reviewing a grievance, the Committee Chairman is not satisfied with the disposition of the grievance by the Force or considers that further inquiry is warranted, the Committee Chairman may
>
> (*a*) prepare and send to the Commissioner and the member presenting the grievance a report in writing setting out such findings and recommendations with respect to the grievance as the Committee Chairman sees fit; or
>
> (*b*) institute a hearing to inquire into the grievance.

Sub-section 35(13) provides:

> (13) On completion of a hearing, the Committee shall prepare and send to the parties and the Commissioner a report in writing setting out such findings and recommendations with respect to the grievance as the Committee sees fit.

The mandate of the ERC also includes hearing the appeals of members who have had formal disciplinary action taken against them. Section 45.15 states:

> (1) Before the Commissioner considers an appeal under section 45.14, the Commissioner shall refer the case to the Committee.
>
> ...
>
> (3) Notwithstanding subsection (1), the member whose case is appealed to the Commissioner may request the Commissioner not to refer the case to the Committee and, on such a request, the Commissioner may either not refer the case to the Committee or, if the Commissioner considers that a reference to the Committee is appropriate notwithstanding the request refer the case to the Committee.

Section 45.16 states:

> (1) The Commissioner shall consider an appeal under section 45.14 on the basis of
>
> (*a*) the record of the hearing before the adjudication board whose decision is being appealed,
>
> (*b*) the statement of appeal, and

(c) any written submission made to the Commissioner,

and the Commissioner shall also take into consideration the findings or recommendations set out in the report, if any, of the Committee or the Committee Chairman in respect of the case.

...

(5) The Commissioner shall as soon as possible render a decision in writing on an appeal, including reasons for the decision, and serve each of the parties to the hearing before the adjudication board whose decision was appealed and, if the case has been referred to the Committee pursuant to section 45.15, the Committee Chairman with a copy of the decision.

(6) The Commissioner is not bound to act on any findings or recommendations set out in a report with respect to a case referred to the Committee under section 45.15, but if the Commissioner does not so act, the Commissioner shall include in the decision on the appeal the reasons for not so acting.

4 The Public Complaints Commission sets out its mandate in its 1988-89 Annual Report as follows:

Part VII [of the *RCMP Act*] provides for:

- reception by the Commission of complaints from the public;
- initiation of complaints by the Chairman where the Chairman considers there are reasonable grounds for taking such action;
- notification by the Commission to the RCMP, for investigation and disposition by the RCMP, of complaints received by the Commission;
- investigation by the Chairman or hearing by the Commission, whether or not the RCMP has investigated the complaint, where the Chairman considered it advisable in the public interest;
- review by the Chairman where the complainant is not satisfied with the RCMP's disposition of the complaint;
- hearings by the Commission when the Chairman has concluded, after a review, that he is not satisfied with the RCMP's disposition and that a hearing should be instituted;
- the making of findings and recommendations by the Chairman and the Commission in their respective reports.

5 This rigidity is often expressed in terms of an excessive concern for procedures in which the objectives they are supposed to produce tend to get lost. In making this point and commenting on its consequences for morale, the Marin Commission (Canada, 1976:116) cites the following passage from the 1944 Haig-Brown Report on Personnel Selection for the RCMP.

Generally it is the pettiness of restrictions, their nagging quality which suggests that the men are irresponsible and hard to discipline that causes most discontent. The writer has been impressed again and again by the number of small infractions, often quite unrelated to the main issue, which are brought to light in almost any inquiry. One feels that a close examination of any 24 hours of a policeman's life would reveal half a dozen such infractions and that any man who survives an inquiry without the discovering of a charge that can be

> laid against him has been extremely lucky. Such close regulations, particularly under the present system of slow promotion, have a very real tendency to discourage initiative.

6 This style of management is reminiscent of the "scientific" management that was applied in industry in the 1940s and 1950s where strict rules are laid down and conformity is encouraged via the use of piecework rates (Bradley, et al., 1986).

7 One of the procedural failings of the Civilian Review Boards, popular in the United States during the early 1960s, was the fact that it was believed by some that few basic constitutional rights of police officers under investigation were maintained (Hudson, 1972:522). One of the police's main fears regarding external review processes is that they will not be treated fairly or be afforded due process protections (see also Canada, 1976; Brown, 1985).

8 See Garland and Young (1983) for a general discussion of punishment and its purposes. For a discussion of the power of "shaming" and how it can lead to behaviour change and reintegration see Braithwaite (1989).

9 See Cohen (1985) and (1988:36) for an outline of the various expressive effects of punishment.

10 As Hirschman (1970:1) has noted:

> No matter how well society's basic institutions are devised, failures of some actors to live up to the behaviour which is expected of them are bound to occur, if only for all kinds of accidental reasons.

11 Complaints can take a number of forms. They may be written, verbal, anonymous or made by a witness to an incident. Most complaints are made against-lower echelon officers who have greater contact with the public. However, Maguire and Corbett (1989:182) note that:

> there is some evidence that both inspectors and sergeants are equally -- if not more likely to be complained against when account is taken of their numbers (Emment, 1984).

12 Goldsmith (1991) goes on in his analysis of the Victorian situation to note that:

> In total then in 1986-87, 60% of all charges referred to the Board resulted in no prejudicial outcome for the police officer charged, while the equivalent figure for 1987-88 was 66%. In 1986-7, of the remaining 69 charges for which some formal sanction was imposed, over half (37) resulted in fines, while nearly a quarter resulted in reprimands. In 1987-88, of the 46 charges which resulted in some form of negative outcome, 18 resulted in fines and 7 in reprimands. Twelve of the charges in that year concerned one police officer, who was dismissed.

13 See Hill's (1981) conception of "bureaucratic monitoring" systems and Dunsire's (1986) conception of "negative feedback" systems referred to by Goldsmith (1991).

14 Adamson (1987) reports that there seems to be confusion on the behalf of some officers, as to the management's part in the complaint process. Some officers in Adamson's study felt that in letting many civilian complaints go forward, management was demonstrating a withdrawal of support for officers on the beat. The management's position was that it was bound by law to process the complaints.

15 The 1976 Commission of Inquiry into the RCMP (Canada, 1976) noted the following as reasons why complaints are not brought forward:

1. a belief on the behalf of the potential complainant that the police would cover up the incident;
2. a lack of knowledge as to how to lodge a complaint;
3. fear of retaliation by the police.

16 Inquiries prompted by charges that the police have abused their power or have failed to respond properly to complaints against them provide examples. The Maloney (1975), Morand (1976), Scarman (1982), Victoria (1987) and Queensland (1989) inquiries are cases in point.

17 See Smith and Gray (1985) and Gordon (1983; 1987), for discussions of some of the problems which have characterised police/minority relations in the United Kingdom.

18 As Maguire and Corbett (1989:191) note in commenting on the British situation, taking a complaint further than the initial contact within the police organization very often requires considerable perseverance on the behalf of the complainant.

> Among those of our complainant interviewees who had either visited or telephoned a local police station in order to make their complaint, over 30 percent had been 'put off' at the first attempt, and had to take a further initiative to register it on a later occasion. For example, several who went to police stations had been told by officers or civilians on the desk to write to the chief constable or to the local superintendent, and one had even been told to write two letters to different stations. Another had been informed that she would have to visit headquarters (nearly twenty miles away) to register her complaint. Others, too, had been told to come back later when an inspector was on duty. Those who had tried but failed to complain by telephone said they had received courteous polite replies aimed at convincing them that 'the officer was only trying to do his job', but had been given little information about complaint procedures and no efforts had been made to arrange a meeting to take the complaint.

A specific example of the way in which a dissatisfaction on the part of a member of the public can fail to be established as a complaint that will trigger further action is the following:

> The complainant was stopped by a traffic officer for making an illegal right hand turn, in an area of town in which considerable road construction was taking place and where the immediately available legal routes were thus not accessible. When this was pointed out to the traffic officer, the response received was that what the city's construction department did was of no concern to the police and that whether it was possible for this person to get where he wanted legally was of no concern to them either. The driver felt aggrieved both at being stopped in these circumstances (a concern about the management of the department), and with the response of the police officer (a concern about the conduct of the officer). He decided to complain by calling his local division, where he was told that this was not their jurisdiction, as the officer involved was a member of the department's traffic division. When the traffic division was called, the response of the sergeant on duty was to express the same sentiments as the traffic officer, but with greater conviction and in more forceful language. In response the complainant, who was now feeling even more aggrieved, called the Deputy Chief of Police responsible for Operations. The Deputy was sympathetic and shared with the complainant the difficulty he had in getting his officers to respond more sensitively to the public. He "cooled out" the complainant, while making clear that neither he, nor anyone else in the department, regarded this complaint as worthy of a managerial response (personal communication).

19 For arguments with respect to the importance of maintaining police self-regulation by keeping the command structure intact see Goldstein, 1967; Bayley, 1983; Doig et al., 1984.

20 Terrill (1990) provides an interesting discussion of peer group solidarity.

21 Claims about in-group solidarity among police officers have almost become a cliché. Freckelton (1990), for example, writes that:

> [i]t is well-recognised that hostility toward outsiders is a source of resistance to change that is exacerbated by a high degree of in-group identification, a bonding that gives coherence to a group and emphasises the differentness of that group to those not part of it (Watson 1971: 745). Police forces are notorious for their exclusivity, their brotherhood ethic and their conservatism in the face of proposals for reform (Reiner 1985:97).

Similarly Richardson (1989:202-5 and 362-3) in his report on police corruption in the Australian state of Victoria comments at some length in his report on "the unwritten police code" and its consequences for isolating the police. Richardson writes that the code:

> effectively makes police immune from the law. In conflicts between the code and the law, the code prevails. Under the code:
>
> - loyalty to fellow officers is paramount;
> - it is impermissible to criticise fellow police, particularly to outsiders;
> - critical activities of police, including contact with informants, are exempt from scrutiny;
> - police do not enforce the law against, or carry out surveillance on other police; and
> - those who breach the code can be punished and ostracised....
>
> The operation of the code means that police reject criticism and external supervision. The Force then counters criticism with misinformation and deceit. Reforms are said to be bad for "morale". Those who make allegations against police often themselves become the subject of abuse, criticism or allegations.
>
> Problems are denied or minimized, which makes planning difficult and increases the cynicism of the community about the Force (cited in Freckelton, 1990; see also Bradley, et al., 1986).

22 See Smith and Gray (1985) for a discussion of the fears of minority groups in bringing complaints to the attention of the police and Gordon (1987) for a more detailed consideration of police-minority relations.

23 Various complaints procedures have been developed and adopted in place of the traditional model (see Grant, 1975, for a discussion of the various models available). There is variation between models. New Zealand and the United Kingdom provide examples of the nature and extent of this variation.

New Zealand--an ombudsman has had responsibility for national government agencies, public bodies and court staff since 1962. There is no independent police monitoring agency, although some complaints are investigated if the internal process has not produced a satisfactory solution.

England and Wales--the complaints procedure here has recently been changed under *The Police and Criminal Evidence Act 1984*. This legislation replaced the Police Complaints Board with the Police Complaints Authority (PCA). The role of the PCA is to supervise the investigation of complaints from the public against police officers. The police are required to refer certain categories of complaints to the PCA; these include complaints alleging death or serious injury, police corruption issues and allegations of serious crimes having been committed by police officers. The PCA can also investigate other cases where it believes it is in the public's interest to do so.

In cases of investigation where the PCA does supervise, it is able to approve or veto the appointment of the investigating officer and it can give directions on the conduct of the inquiry. The investigating officer must submit a final report to the PCA, and the PCA can state whether or not it believes the investigation was conducted satisfactorily. The PCA therefore acts as an independent review body.

There is still debate about how successful the PCA has been in changing how the police investigate themselves, and whether or not the PCA is seen by the public as a worthwhile and effective body (see, for example, Grimshaw and Jefferson, 1987:285).

See David Fogel (1987) for a comparative examination of the complaints procedure in London, Paris and Chicago.

24 Alberta, Ontario and Manitoba have all established "independent" police complaint mechanisms. Nova Scotia has more recently established an independent Police Review Board (*Police Act, 1985* s. 28, proclaimed in May 1988). The Board has been established to "hear and determine public complaints and matters of internal discipline" (Apostle and Stenning, 1989:68-71).

25 Apostle and Stenning (1989) note that one of the costs of this is that it permits a chief of police to avoid responsibility for policing and police management, on the grounds that he does not control what happens within his jurisdiction.

26 The police usually claim that they are the most suited to carrying out an investigation, as they already have expert skilled investigators on hand and because motivated internal investigators are in the best position to overcome the resistance we noted earlier.

27 See also D.C. Rowat "The Ombudsman, Citizen's Defender" (1965) for a discussion of existing Ombudsman systems.

28 As Goldsmith (1991) notes, the mandate of an ombudsman typically requires him to:

> assist in the recognition of patterns of organisational misconduct and the recommendations of suitable reforms.

Friedmann (1970:44) argues that this remedial function is one side of the ombudsman coin with the other being fairness to the citizen.

> The Ombudsman acts as a bridge between the individual citizens of a state and the people within the government who take administrative action which affects those individuals. On the one side, the Ombudsman is a means by which citizens who have been subjected to administrative abuses are able to present their grievances to an influential functionary who is empowered to investigate the procedure which gave rise to the grievance and who may make recommendations to the department concerned. On the other side, the Ombudsman serves the government by indicating where the administrative machinery is not functioning properly in its dealings with citizens.

Later, in noting the centrality of this remedial feature to the idea of the ombudsman, Friedmann (1970:48) cites Gellhorn who writes:

> The Ombudsman was created, not to clean up a mess, but rather simply to provide insurance against future messes.

29 The ombudsman idea is also attractive in countries, such as Canada, where the concept of police independence has currency.

Police independence is a complex, and intrinsically controversial, concept that has been devised to distance operational police decision-making from direct government control. This distancing is seen as desirable because it is feared that in multi-party, representative democracies where a partisan political party is asked to form a government, members of the government may be tempted to use the police, and their special access to physical force, to pursue partisan ends at the expense of the public interest (Marshall, 1978).

The idea of police independence proposes that police be viewed as accountable directly to the law, or the Crown, for the way in which they make decisions with respect to their duty to maintain the law. Thus, while politicians may direct them both by making laws and by instructing them to maintain the law, they should not intervene directly in the way in which police fulfil this duty (Cull, 1975-77).

Where an external review authority operates its oversight responsibilities for a government, the results will be to bring the police more directly under the control of government. While this will please those who would quarrel with the values and objectives that lie behind police independence, and who wish to see the police brought more firmly under government control, it will upset those who want to distance the police from government.

However, where such an authority adheres strictly to the ombudsman idea and reports to an authority that is regarded as non-partisan, such as Parliament, the concept will find favour with those who support distancing the police from government. In doing so, the ombudsman strengthens the viability of the independence idea by responding to the fear that police independence will result in the police being outside political control (Cull, 1975-77). This fear is assuaged by the presence of an ombudsman who reports directly to Parliament. In this case, political control of the police is enhanced, without jeopardizing the concept of police independence and the reduction of partisan involvement in policing it promotes.

30 Note that section 5 of the *RCMP Act* states that the Commissioner has responsibility for control and management of the force under the direction of the Minister.

31 The mandate of the ERC is, incidentally, also restricted to responding to individual cases of discipline and grievances, although it may review collective grievances.

32 While the occasion for these recommendations will be limited to complaints and grievances and appeals of discipline, the questions raised inevitably will have to do with a wide variety of managerial issues.

References

Adamson, R.S. (1987) "Police Force Communication: Member Perceptions" Canadian Police College Journal 11(4):233-272.

Apostle, R. and P. Stenning (1989) Public Policing in Nova Scotia Volume 2 of The Report of the Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution (Province of Nova Scotia)

Australia (1975) Law Reform Commission Report No 1: Complaints Against Police (Canberra: Australian Government Publishing Service)

Australia (1978) Law Reform Commission Report No 9: Complaints Against Police: Supplementary Report (Canberra: Australian Government Publishing Service)

Baldwin, R. and R. Kinsey (1982) Police Powers and Politics (London: Quartet Books)

Bayley, D. (1983) "Accountability and Control of Police: Lessons for Britain" in Bennett T. (ed.) The Future of Policing (Cambridge: Institute of Criminology)

Bradley, D., N. Walker and R. Wilkie (1986) Managing the Police: Law, Organisation and Democracy (Brighton: Wheatsheaf)

Braithwaite, J. (1989) Crime, Shame and Reintegration (Cambridge: Cambridge University Press)

Brown, D. (1985) "Civilian Review of Complaints Against the Police: A Survey of the United States Literature" in Heal, K., R. Tarling and J. Burrows (eds.) Policing Today (London: HMSO) pp.142-166

Brown, D. (1987) The Police Complaints Procedure: A Survey of Complainants Views Home Office Research Study No. 93 (London: HMSO)

Butler, A.J.P. (1984) Police Management (Aldershot: Gower)

Canada (1976) The Report of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure Within the Royal Canadian Mounted Police (Ottawa: Information Canada)

Cohen, S. (1985) Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification (New York: Polity Press)

Cohen, S. (1988) Against Criminology (New Brunswick, USA: Transaction Books)

Cull, H.A. (1975-77) "The Enigma of a Police Constable's Status" Victoria University of Wellington Law Review 8:148-169

Doig, J., D. Phillips and M. Manson (1984) "Deterring Illegal Behaviour by Officials of Complex Organizations" Criminal Justice Ethics 5:27-56

Dunsire, A. (1986) "A Cybernetic View of Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector" in Kaufmann, F., G. Majone and V. Ostrom (eds.) Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld Interdisciplinary Project (Berlin: de Gruyter) pp. 327-346

Emment, L.E. (1984) "An Analysis of Complaints Received from Members of the Public by the Thames Valley Police Between 1st January and 31st March 1983" (Kidlington: Thames Valley Police, Unpublished)

Fogel, D. (1987) "The Investigation and Disciplining of Police Misconduct: A Comparative View -- London, Paris, Chicago" Police Studies 10(1):1-15

Freckelton, I. (1990) "Shooting the Messenger. The Genesis of Police Corruption: An Australian Case Study" in Goldsmith, A. (ed.) Complaints Against the Police: International Perspectives (London: Oxford University Press)

Friedmann, K. (1970) in Conference on the Ombudsman Vancouver March 1970 Proceedings. (Vancouver: British Columbia Human Rights Council) pp. 7-13

Fyfe, J. (1985) Police Management Today: Issues and Case Studies (Washington D.C: International City Management Association)

Garland, D. and P. Young (eds.) (1983) The Power to Punish: Contemporary Penality and Social Analysis (London: Heinmann Educational Books)

Gellhorn, W. (1966a) Ombudsmen and Others (Massachusetts: Harvard University Press)

Gellhorn, W. (1966b) When Americans Complain (Massachusetts: Harvard University Press)

Goldsmith, A. (1988) "New Directions in Police Complaints Procedures: Some Conceptual and Comparative Departures" Police Studies 11:60-71

Goldsmith, A. (1991) (forthcoming) "Cops, Complaints and Citizens: Issues of Administration and Accountability " in Goldsmith, A. (ed.) Complaints Against the Police: The Trend to External Review (Oxford: Clarendon Press)

Goldsmith, A. and S. Farson (1987) "Complaints Against the Police in Canada: A New Approach" The Criminal Law Review 9:615-623

Goldstein, H. (1967) "Administrative Problems in Controlling the Exercise of Police Authority" Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science 58:160-72.

Goldstein, H. (1977) Policing a Free Society (Cambridge, Mass.: Ballinger)

Gordon, P. (1983) White Law: Racism in the Police, Courts and Prisons (London: Pluto Press)

Grant, A. (1975) "The Control of Police Behaviour" in Tarnopolsky, W. (ed.) Some Civil Liberties Issues of the Seventies (Toronto: Osgoode Hall Law School/York University) pp. 75-110

Grimshaw, R. and T. Jefferson (1987) Interpreting Policework (London: Allen and Unwin)

Grosman, B.A. (1975) Police Command (Toronto: Macmillan)

Gross, A. and A. Reitman (1967) Police Power and Citizens' Rights: the Case for an Independent Police Review Board (New York: American Civil Liberties Union)

Hill, L. (1977) The Model Ombudsman (Princeton: Princeton University Press)

Hill, L. (1981) "Bureaucratic Monitoring Systems" in Goodsell, C. (ed.) The Public Encounter: Where State and Citizen Meet (Bloomington: Indiana University Press)

Hirschman, A. (1970) Exit Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations and States (Cambridge, Mass.: Harvard University Press)

Hirschman, A. (1982) Shifting Involvements: Private Interest and Public Action (Oxford: Blackwells)

Home Office (1987) The Police Complaints Procedure A Survey of Complainant's Views Home Office Research Study (London: HMSO)

Hudson, J. (1971) "Police Review Boards and Police Accountability" Law and Contemporary Problems 36(4):515-538

Hudson, J. (1972) "Organisational Aspects of Internal and External Review of the Police" The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science 63(3):427-433

Littlejohn, E. (1981) "The Civilian Police Commission: A Deterrent of Police Misconduct" University of Detroit Journal of Urban Law 59:5-59

Lustgarten, L. (1986) The Governance of the Police (London: Sweet and Maxwell)

Maguire, M. and C. Corbett (1989) "Patterns and Profiles of Complaints Against the Police" in Morgan, R. and D.J. Smith (eds.) Coming to Terms With Policing Perspectives on Policy (London: Routledge) pp 174-194

Maguire, M. (1990) "Complaints Against the Police: The British Experience" in Goldsmith, A. (ed.) Complaints Against the Police: International Perspectives (London: Oxford University Press)

Maloney, A. (1975) The Metropolitan Toronto Review of Citizen-Police Complaint Procedures: Report to the Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police (Toronto)

Marshall, G. (1978) "Police Accountability Revisited" in Butler, D. and A. Halsey (eds.) Policy and Politics (London: MacMillan Press) pp. 51-65

Morand, D.R. (1976) The Ontario Royal Commission into Metropolitan Toronto Police Practices (Toronto)

Packer, H. (1968) The Limits of the Criminal Sanction (Stanford: California University Press)

Punch, M. (1985) Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance (London: Tavistock)

Queensland (1989) Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council (Brisbane: Queensland Government Printer)

Reiner, R. (1985) The Politics of The Police (Hemel Hempstead: Harvester)

Royal Canadian Mounted Police External Review Committee (1989) Third Annual Report 1988-1989 Royal Canadian Mounted Police External Review Committee (Ottawa: The Committee)

Scarman, Lord (1981) The Brixton Disorders 10-12 April 1981 Cmnd. 8427 (London: HMSO)

Schuck, P. (1983) Suing Government: Citizen Remedies for Official Wrongs (New Haven: Yale University Press)

Scraton, P. (1985) The State of The Police (London: Pluto Press)

Scraton, P. (ed.) (1987) Law, Order and the Authoritarian State: readings in critical criminology (Milton Keynes: Open University Press)

Shearing, C.D. (1981) Organisational Police Deviance: Its Structure and Control (Toronto: Butterworths)

Shearing, C.D. and P.C. Stenning (1985) "From the Panopticon to Disney World: The Development of Discipline" in Doob, A.N and E.L Greenspan (eds.) Perspectives in Criminal Law, Essays in Honour of John L.L.J. Edwards (Aurora: Canada Law Book Inc.) pp. 335-349

Shearing, C.D., P.C. Stenning, S.M. Addario and M.C. Condon (1990) "Controlling Interests: Two Conceptions of Order in Regulating a Financial Market" in Friedland, M.L. (ed.) Securing Compliance: Seven Case Studies (Toronto: University of Toronto Press) pp. 88-119

Smith, D.J. and J. Gray (1985) Police and People in London: the PSI Report (Aldershot: Gower)

Spencer, S. (1985) Called To Account: The Case For Police Accountability in England and Wales (Nottingham: Russell Press)

Stolovitch, H.D. and V.N. MacDonald (1981) "A Quasi-Policy Statement on the Role of Formal Management Training and Education in Police Management Development" Canadian Police College Journal 5(2):81-97

Terrill, R.J. (1990) "Civilian Oversight of the Police Complaint Process in the United States: Concerns, Developments, and More Concerns" in Goldsmith, A. (ed.) Complaints Against the Police: International Perspectives (London: Oxford University Press)

Thibault, E.A., L.M. Lynch and R.B. McBride, (1990) Proactive Police Management (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall)

Victoria, (1987) Review of the Investigation of Complaints by the Internal Investigation Department of the Victoria Police: Report to the Minister for Police and Emergency Services by Professor J. Richardson (Melbourne)

Wilson, J. (1968) Varieties of Police Behaviour (Cambridge, Mass: Harvard University Press)

Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada

Le traitement ultérieur des plaintes

L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police

DOCUMENT DE RECHERCHE 4

Le traitement ultérieur des plaintes

L'impact de la procédure de règlement des plaintes sur le système de discipline dans la police

par

Clifford D. Shearing

avec le concours de

Lorraine Boucher et Julia Powditch

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. JS74-4/1-1990

ISBN 0-662-57724-8

COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN DE LA
GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Président
L'honorable René J. Marin, OMM, c.r., LLD

Vice-présidente
F. Jennifer Lynch

Membres
Joanne McLeod, C.M., c.r.
William Millar
Mary Saunders, c.r.

Directeur exécutif
Simon Coakeley

Le Comité publie une série de documents de recherche sur des questions relatives à la collectivité policière et au mandat du Comité conformément à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (1986)*.

Les opinions exprimées dans le document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement une position adoptée par le Comité externe d'examen.

Comme par le passé, le Comité prévoit publier un compte rendu de la consultation qui reprend les observations formulées par les lecteurs. Les commentaires figurant dans le compte rendu seront anonymes à moins d'avis contraire explicite de la part de leurs auteurs.

Veuillez envoyer vos commentaires concernant le document à:

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC
C.P. 1159, Succursale "B"
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Télécopieur: (613) 990-8969

COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN DE LA
GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Série de documents de travail

Numéro 4: Le traitement ultérieur des plaintes

Auteur:
Clifford D. Shearing
Professeur
Centre de criminologie
Université de Toronto

Avec le concours de:
Lorraine Boucher et Julia Powditch
Adjointes à la recherche
Centre de criminologie
Université de Toronto

Déjà parus:

Document de recherche 1
Les suspensions -
Une analyse comparée
Les suspensions -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 2
La réinstallation -
Peut-elle se faire sans difficulté?
La réinstallation -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 3
Renvoi pour raisons médicales -
Une optique policière
Renvoi pour raisons médicales -
Compte rendu de la consultation

L'impact de la procédure de règlement des plaintes sur le système de discipline dans la police[1]

Table des matières

Introduction 1
- 1.1 La thèse principale 1
- 1.2 Autorisation et objet 2
- 1.3 Le mandat du Comité externe d'examen 2
- 1.4 Responsabilité en matière d'examen des plaintes du public 3
- 1.5 Aperçu du rapport 3

Administration policière 5
- 2.1 Introduction 5
- 2.2 Système de discipline dans la police 5
- 2.3 Le châtiment comme stratégie de gestion 7
- 2.4 Expiation ou redressement 7
- 2.5 Approche non punitive 8
- 2.6 Orientation structurelle 9
- 2.7 Administration policière et système disciplinaire 9
- 2.8 Résumé 9

Plaintes du public 11
- 3.1 Introduction 11
- 3.2 Nature des plaintes 11
- 3.3 Motifs pour se plaindre 12
- 3.4 Plaintes et châtiment 12
- 3.5 Plaintes et mesures correctives 13
- 3.6 Conflits politiques 14
- 3.7 Résumé 15

Procédures classiques de règlement des plaintes 16
- 4.1 Introduction 16
- 4.2 Les citoyens en tant qu'informateurs 16
- 4.3 Réception d'une plainte 17
  - 4.3.1 L'approche simple 17
  - 4.3.2 L'approche formelle 17
- 4.4 Traitement des plaintes 17
- 4.5 Résumé 18

Critique du système traditionnel 20
- 5.1 Introduction 20
- 5.2 Le problème du subjectivisme 20
- 5.3 Un élément indépendant 21
- 5.4 À l'écoute des plaignants 21
- 5.5 Groupes minoritaires 22
- 5.6 Systèmes de règlement des plaintes, sources de conflits politiques 22
- 5.7 Une orientation systémique 23
- 5.8 Résumé 23

Réforme de la procédure de règlement des plaintes 24
6.1 Introduction 24
6.2 Le modèle d'examen externe 24
6.2.1 Surveillance 24
6.2.2 Arguments en faveur 25
6.2.3 La Commission Marin 25
6.3 Thèse de l'autorité parallèle 26
6.3.1 La Loi sur les plaintes concernant la police de la communauté urbaine de Toronto 26
6.4 Répercussions sur le processus disciplinaire 27
6.5 Enquêtes policières et enquêtes non policières 28
6.6 Résumé 29

L'examen externe et la GRC 30
7.1 Introduction 30
7.2 La notion d'ombudsman 30
7.3 L'impact de cette surveillance étroite 31
7.4 L'ombudsman, la structure de l'autorité et l'approche corrective 31
7.5 L'adoption du concept d'ombudsman 32
7.6 La Loi sur la GRC 32
7.6.1 Le CEE et la CPP 33
7.6.2 Responsabilité de la GRC 33
7.6.3 Obligation de rendre compte au Parlement 33
7.6.4 L'influence de la CPP 34
7.6.5 Lien entre le CEE et la CPP 34
7.6.6 Mesures correctives 35
7.7 Observations et recommandations sur la discipline 35
7.8 Élaboration des politiques du CEE 35
7.9 Analogie avec les marchés financiers 36
7.9.1 Volet comportemental 36
7.9.2 Deux systèmes en un 37
7.9.3 Volet symbolique 37
7.10 Coexistence du volet symbolique et du volet comportemental 37
7.11 Résumé 38

Notes 40

Chapitre 1

Introduction

1.1 La thèse principale

En général, pour séparer le bon grain de l'ivraie, les services de police traditionnels adoptent une approche punitive, et ce afin de résoudre les problèmes de rendement de leurs agents. Cette stratégie fait l'objet de plus en plus de critiques qui ont donné naissance à un solide mouvement de réforme de la direction au sein de la collectivité policière soucieuse de promouvoir un style de gestion moins punitif et plus correctif (Grosman, 1975; Butler, 1984). Ce mouvement favorise un style de gestion axé sur les sources structurelles d'une conduite inadéquate et considère que la direction doit chercher à corriger plutôt qu'à punir (Canada, 1976; Fyfe, 1985)[2].

Cette thèse d'orientation corrective et structurelle était également au coeur de la doctrine réformatrice des procédures de règlement des plaintes dans la police qui a donné lieu à la mise en place dans le monde de services chargés de surveiller et de garantir ces procédures (Gellhorn, 1966a; Canada, 1976; Goldsmith, 1991). Ce courant de nature corrective a toutefois été contenu par plusieurs particularités inhérentes à la formulation de plaintes, par exemple les raisons qui la motivent et les normes d'évaluation de la réaction policière.

À la suite de ces contraintes, les procédures de règlement des plaintes ont en général renforcé l'approche punitive parce qu'elles favorisent et légitiment le châtiment du policier accusé d'un écart de conduite. Comme les procédures de règlement des plaintes et la réaction de la police à une plainte font l'objet d'une couverture accrue par les médias, les administrateurs de police se montrent de plus en plus sensibles à ces pressions. Ils sont pressés de toutes parts, notamment par les médias, à prouver qu'ils veulent prendre les plaintes au sérieux en punissant les agents trouvés responsables d'un écart de conduite. On s'attend à ce que la sévérité de la peine soit proportionnée à la gravité de l'infraction. En résumé, le châtiment est devenu le critère pour évaluer l'adéquation et l'efficacité du système de règlement des plaintes, en particulier lorsque les cas en instance se révèlent délicats sur le plan politique (Goldsmith, 1991).

Cette tendance des procédures de règlement des plaintes à être aux antipodes d'une approche corrective constitue un défi de taille pour les administrateurs de police et les réformateurs de la fonction policière (y compris les services de surveillance de la police qui préconisent un système de redressement) étant donné que les motifs favorables au châtiment sont profondément enracinés et qu'il est difficile de les ébranler. Le principe d'expiation qui relie l'action fautive au châtiment s'inscrit au centre de notre réflexion non seulement en ce qui concerne les plaintes mais aussi, comme en témoigne abondamment notre système de justice pénale, sous le rapport de la faute en général.

Afin de relever ce défi, nous proposons que la police, aussi bien que les services de surveillance et de réévaluation de la police ayant pour fonction de conseiller cette dernière, examinent pour s'en inspirer les solutions élaborées ailleurs. Nous signalerons en particulier le système adopté en ce qui a trait aux marchés financiers pour répondre à la double préoccupation de la "justice" et du "redressement" (Stenning et autres, 1990).

1.2 Autorisation et objet

Le présent document a été produit à la demande du Comité externe d'examen (CEE) de la Gendarmerie royale du Canada dans le cadre de sa série de documents de recherche portant sur des questions qui relèvent de son mandat. Ces documents ont pour but de fournir au Comité le contexte et les connaissances dont il a besoin pour s'acquitter adéquatement de sa responsabilité de conseiller le commissaire de la Gendarmerie Royale du Canada en ce qui a trait aux griefs et aux appels de discipline dont il est saisi. Le présent document porte sur le rapport entre les plaintes du public et l'administration des forces policières et, en particulier, sur les répercussions que les plaintes du public et les procédures de règlement de ces plaintes ont sur cette administration et sur la place qu'y occupe le système de discipline.

Bien que la responsabilité d'examiner la procédure de règlement des plaintes du public revienne à la Commission des plaintes du public (CPP) de la Gendarmerie royale du Canada, les plaintes du public relèvent du CEE parce que, d'après son mandat, il doit conseiller le commissaire de la GRC en ce qui concerne les griefs et les appels introduits à l'égard de mesures disciplinaires qui peuvent découler de dispositions prises en vertu de plaintes.

Ce document, en conservant le style et les intentions des documents de recherche du Comité externe d'examen de la GRC pour renseigner le Comité et de façon plus générale pour inciter la discussion au sein de la communauté policière, cherche à identifier et étudier, plutôt que résoudre, les questions concernant le traitement ultérieur des plaintes.

1.3 Le mandat du Comité externe d'examen

Aux termes de la *Loi sur la GRC*, le CEE doit conseiller le commissaire de la GRC sur la manière dont il devrait donner suite:

1. aux appels interjetés par des membres de la Gendarmerie à l'égard de mesures disciplinaires, et
2. aux griefs présentés par des membres de la Gendarmerie[3].

1.4 Responsabilité en matière d'examen des plaintes du public

La *Loi sur la GRC* répartit entre le CEE et la CPP la responsabilité d'examiner la réponse de la GRC aux plaintes du public. Chacun de ces organismes d'examen est chargé de surveiller différents éléments de la procédure que la *Loi* prévoit pour traiter les plaintes du public contre la GRC. Ainsi, alors que la CPP doit conseiller le commissaire en ce qui concerne la réception, l'étude, l'arbitrage et le règlement, par la GRC, des plaintes du public, le CEE est tenu de le conseiller à son tour au sujet des appels interjetés en rapport avec les dispositions relatives à des questions d'ordre disciplinaire. En outre, le CEE doit également conseiller le commissaire à l'égard des griefs qui relèvent de sa compétence et qui découlent de mesures prises par la GRC pour donner suite aux plaintes du public.

En temps ordinaire, la CPP s'occupe d'examiner des plaintes lorsqu'un plaignant n'est pas satisfait des mesures prises par la GRC. Dans ces cas, la CPP dispose de plusieurs options; elle peut notamment demander que la GRC poursuive son enquête, instituer elle-même une enquête ou tenir une audience. En qualité d'organisme d'examen, la CPP peut faire des recommandations, mais elle ne peut contraindre la Gendarmerie à retenir ses conseils[4].

Le CEE se trouve dans une situation analogue en ce qui a trait aux appels et aux griefs qui découlent de plaintes. Lui aussi doit examiner les mesures prises par la Gendarmerie et faire des recommandations pertinentes au commissaire.

1.5 Aperçu du rapport

Le chapitre 2 commence par l'examen de l'administration des forces policières. Cela suppose qu'on examinera les divers systèmes disciplinaires de la police et leurs répercussions sur l'administration policière. Cette discussion donne un aperçu du lien entre le châtiment et le concept de discipline, de même qu'elle fait voir en quoi le recours à des sanctions disciplinaires imprime à la gestion un principe d'expiation qui la pousse à imputer la faute à l'individu.

Au chapitre 3, on examine de quelle manière divers éléments de plaintes du public contre la police concourent à favoriser une conception de la justice selon laquelle le châtiment est un moyen de rétablir les choses et vaut avant tout par son aspect correctif.

Dans le chapitre 4, on énonce le modèle classique de traitement des plaintes du public et on montre comment, en soumettant les plaintes au système disciplinaire, ce mode sert à renforcer en gestion policière l'approche punitive visant l'individu.

Au chapitre 5, on reprend des critiques du modèle traditionnel élaboré au cours du débat portant sur les procédures de règlement des plaintes du public. On y indique de quelle manière, malgré le désir exprimé de promouvoir, dans les procédures de règlement des plaintes, un redressement structural et non individuel, le souci de justice dans le traitement des plaintes a souvent conduit à l'adoption de procédures de règlement des plaintes qui accentuent le châtiment et les sanctions aux dépens d'un redressement structural.

Au chapitre 6, on étudie les propositions de rechange qui ont été élaborées en réponse aux critiques concernant l'approche traditionnelle face aux plaintes du public. La discussion porte d'abord sur la place de la justice et le concept de redressement en égard aux deux principales propositions présentées en vue d'incorporer un élément indépendant dans les procédures de règlement des plaintes.

Au chapitre 7, on examine plus à fond la stratégie de réforme retenue par le gouvernement canadien en réponse aux critiques concernant la façon dont la GRC traite les plaintes du public. On indique comment la *Loi sur la GRC* énonce le modèle de l'examen externe adopté par le gouvernement et on approfondit le lien que la *Loi* établit entre le CEE et la CPP. Enfin, on étudie de quelle manière les intervenants financiers ont tenté de concilier justice et redressement, et on laisse entendre que cette approche peut constituer une source d'inspiration pour les administrateurs de police et les organismes d'examen.

Chapitre 2

Administration policière

2.1 Introduction

Pour comprendre l'impact des procédures de règlement des plaintes et des plaintes du public sur les styles de gestion de la police, il faut s'arrêter à l'administration policière et à ce qu'a été son fonctionnement par le passé. Dans le présent chapitre, nous examinons comment cette administration a eu tendance à mettre en application des systèmes de discipline qui étaient axés davantage sur le châtiment que sur des stratégies non punitives et sur une approche individuelle plutôt que structurelle. Nous signalons également la critique de cette tendance traditionnelle et le mouvement réformateur des styles de gestion de la police que cela a suscité (Bradley et autres, 1986).

Cette discussion permet d'établir le contexte administratif dans lequel s'inscrivent les plaintes et les procédures de règlement et dont il faut tenir compte si nous voulons en comprendre l'impact et si nous voulons élaborer une politique concernant les plaintes et leur rapport avec l'administration policière.

2.2 Système de discipline dans la police

Depuis qu'elle existe, l'administration policière considère que le système de discipline constitue la pièce maîtresse de sa stratégie en matière de gestion. En fait, le coeur de toute administration policière est son système conventionnel d'attribuer le blâme et de punir ceux qui méritent d'être réprimandés. (Bradley et autres, 1986).

Dans ces conditions, en quoi consiste le système de discipline dans la police? Si on leur posait cette question, la plupart des policiers répondraient probablement que la sanction disciplinaire signifie un châtiment pour une faute. Cette réponse est conforme à l'usage établi, c'est-à-dire que la mesure disciplinaire est "une sanction infligée en application du règlement" (Grand dictionnaire encyclopédique Larousse, 1982). Celle-ci peut être imposée pour corriger ou modifier un comportement.

Ce que les agents de la paix reconnaissent en identifiant le système de discipline de la police au châtiment est que l'administration policière compte sérieusement sur le châtiment comme outil de gestion et se perçoit comme un moyen de réprouver l'action fautive. L'insistance sur la faute comme élément principal dans l'administration policière place la "justice" au centre et en fait le concept clé de l'administration

(Shearing et Stenning, 1985). Pour les administrateurs de police et les agents qu'ils dirigent, l'administration policière est ainsi principalement une question de "faire justice". Par conséquent, l'administrateur de police gère son service à peu près de la même manière qu'il "veille sur" la collectivité qu'il dessert. Autrement dit, l'administration policière est depuis toujours une forme de service chargé de faire régner l'ordre dans diverses structures (voir Wilson, 1968, concernant les styles de gestion policière; Canada, 1976).

Cela a eu notamment pour conséquence qu'on en est venu à miser fortement sur des règles qui définissent la faute comme la raison d'être de l'administration policière de la même manière que les règles sont essentielles pour assurer des services de police dans la collectivité. Ainsi, la plupart des corps policiers sont régis par des textes fondamentaux constitués de règles et de procédures. (Thibeault et al., 1990:139). Ces règles constituent les normes qui permettent de déterminer s'il y a eu faute. Comme une faute entraîne nécessairement un châtiment, ces règles deviennent les normes utilisées pour établir si le châtiment est mérité ou non. Cette importance accordée aux règles a tendance à créer un formalisme qui en est venu à caractériser les services de police (Bradley et autres, 1986)[5].

À cause de la place prépondérante qu'occupent les règles et de la notion de conduite fautive dans l'administration policière conventionnelle, celle-ci a, en matière de gestion, une approche descendante axée sur la faute individuelle, c'est-à-dire que les agents de police supérieurs examinent la nature des actes des simples policiers, jugent si une faute a été commise, et, dans l'affirmative, déterminent quelle peine devrait être imposée. Cette surveillance descendante axée sur une conception formaliste de la justice s'exerce au moyen de systèmes de discipline dont la procédure est analogue aux étapes à suivre dans le système de justice pénale[6].

En vertu du principe d'expiation, le châtiment constitue la solution la plus courante à une action fautive de la police de même qu'il est aussi la stratégie principale de la justice pénale (voir Canada, 1976: partie V, chapitre 1).

Ce parallèle avec la justice pénale est clairement visible dans les procédures disciplinaires mises en application par les systèmes conventionnels d'administration policières. Face à une faute d'un policier, la plupart des services de police ont recours principalement à un système de discipline comportant des méthodes pour identifier les policiers qui doivent faire l'objet d'une sanction et pour leur imposer ensuite le châtiment approprié. Ces méthodes comportent quatre étapes essentielles:

1. Identifier la conduite inadéquate.
2. Faire enquête sur la nature de l'action fautive et sur ses motifs.
3. Déterminer s'il y a lieu d'imposer une mesure disciplinaire.
4. Punir le ou les agents concernés.

Comme dans le cas des systèmes de justice pénale, les services de police ont des moyens de protéger contre un traitement arbitraire et injuste les agents qui font l'objet d'une enquête ou qui ont été accusés d'un manquement à la discipline. Notamment, en vertu de ces garanties, les agents sont autorisés à répondre aux accusations portées contre eux et les critères appropriés de la preuve sont appliqués.

Une bonne partie du dialogue sur les systèmes de discipline, tant à l'intérieur des services de police qu'à l'extérieur, en particulier entre l'administration policière et les associations de policiers, a porté sur ce que devraient contenir ces garanties. Par exemple, devrait-on autoriser les agents de police à être représentés par un avocat quand ils ont à répondre d'accusations d'inconduite ou les forcer à répondre aux questions concernant les accusations portées contre eux[7]?

2.3 Le châtiment comme stratégie de gestion

De quelle manière et dans quelles circonstances le châtiment favorise une conduite adéquate est une question complexe que nous n'aurons pas à examiner en détail ici. Qu'il suffise de dire que le châtiment a un effet dissuasif et correctif et qu'il exprime une volonté de dédommagement moral.

Sur le plan de la dissuasion, la perte de la liberté et la douleur normalement associées au châtiment peuvent inciter une personne à agir conformément aux règles dans l'avenir par des moyens particuliers et généraux de prévention et à se faire plus respectueux de l'autorité. Le châtiment a également une valeur symbolique parce qu'il représente la désapprobation de l'acte par la société[8].

À part ces éléments dissuasifs axés sur l'obéissance, le châtiment sert aussi à effectuer un dédommagement moral. Non seulement l'action fautive entraîne le châtiment comme mode de redressement, mais le châtiment remet également les choses en place en corrigeant les torts. On a coutume d'expliquer ce phénomène en avançant que, comme le mal produit un déséquilibre moral, l'équilibre doit être rétabli. En mettant dans la balance le "tort" causé à la victime qui a donné lieu au mal et le "tort" causé à l'auteur de l'infraction, on peut restituer l'ordre moral. Il s'agit là de la justice vengeresse inspirée par la loi du talion "oeil pour oeil, dent pour dent" qu'on retrouve dans l'*Ancien Testament*[9].

2.4 Expiation ou redressement

L'un des thèmes principaux entourant le débat des réformateurs de la police sur le châtiment est la valeur que devrait avoir l'expiation dans les faits. En particulier, les administrateurs de police fidèles à une certaine tradition ont été critiqués pour avoir accordé une valeur exagérée au caractère réprobateur du

châtiment (Canada, 1976). Selon la thèse avancée, l'orientation rétrospective de l'expiation qui vise à corriger les fautes passées ne devrait pas prendre le pas sur l'orientation prospective qui cherche à s'assurer que la faute commise ne sera pas répétée (Butler, 1984). On affirme trop souvent que les administrateurs de police font comme si un problème est résolu lorsqu'ils ont jeté le blâme sur quelqu'un et que la personne responsable a été identifiée et punie alors qu'ils escamotent les aspects systémiques qui ont causé l'écart de conduite. En fait, comme on l'a d'ailleurs soutenu, le recours au châtiment pour corriger des erreurs passées peut entraver un redressement à long terme (Canada, 1976; Lustgarten, 1986; Goldsmith, 1991).

Par exemple, on affirme qu'une action d'un policier, même fautive et préjudiciable à un citoyen, peut être commise non pas avec préméditation, mais simplement à la suite d'une erreur de jugement causée par une piètre surveillance, une formation inadéquate, le stress ou par quelque autre motif. En fait, l'agent fautif peut avoir été encouragé tacitement à commettre cette action à la suite de pressions exercées par le système et auxquelles il est difficile, sinon impossible de résister (Canada, 1976:116-117; Shearing, 1981). En pareils cas, bien qu'il puisse contribuer à "redresser un tort" le châtiment peut ne pas être profitable comme mesure de redressement et peut très bien causer de la part de l'agent "l'auteur de l'infraction" et de son ou ses collègues un sentiment d'injustice susceptible d'exacerber le problème au lieu de le résoudre.

2.5 Approche non punitive

Les tenants de la réforme de l'administration conventionnelle dans la police soutiennent que, même si le châtiment peut constituer un recours pour assurer le respect des normes de conduite établies, il n'est pas le seul moyen ni toujours le plus efficace. À leur avis, il existe en réalité une foule d'autres stratégies de gestion auxquelles la police peut faire appel pour façonner la conduite des agents de police. Outre la formation et la promotion, deux stratégies non punitives qu'utilisent les services de police, il existe une kyrielle d'autres stratégies qui visent à réduire les occasions propices à une conduite inadéquate (Shearing et Stenning, 1985; Friedland, 1990) que les administrateurs de police ont été encouragés à examiner avant la création d'un style de gestion de nature moins punitive (Canada, 1976). Ces stratégies pour faire respecter les règlements sont, il convient de le signaler, largement utilisées par d'autres organismes où elles servent à éloigner l'attention des actions fautives et de leurs auteurs et à la diriger plutôt vers les questions d'ordre structurel.

2.6 Orientation structurelle

Devant ces critiques, nombre d'administrateurs de police ont résolu de s'écarter de l'approche classique en matière disciplinaire. Toutefois, les efforts de la plupart se sont déployés dans le contexte du système traditionnel de discipline. Cela signifiait qu'ils laissaient en place toutes les étapes de la procédure disciplinaire susmentionnée et leur ont adjoint une cinquième étape, nommément l'examen d'autres mesures de redressement.

Par exemple, face à une action fautive, un administrateur peut conclure que le problème tient à l'établissement des quarts de travail ou au nombre excessif d'heures supplémentaires, ce qui fait que les policiers en devoir sont exténués. Pour faire face à cette situation, il serait peut-être opportun de modifier les méthodes de répartition des ressources et non de se limiter au châtiment. De même, si une règle a été violée dans un certain nombre de cas, on peut chercher à réviser la politique de manière à éviter que l'infraction ne se répète.

Même si de telles modifications sont apportées à un système de discipline, leur place à l'intérieur d'un système ayant essentiellement pour objet de jeter le blâme et d'imposer une peine milite contre une réforme fondamentale (voir *Loi sur la GRC,* 1986).

2.7 Administration policière et système disciplinaire

À l'heure actuelle, le fait est que l'administration policière est limitée dans l'ensemble par ses méthodes et pratiques établies à une approche disciplinaire (Brown, 1987). Cela reste vrai en dépit d'importants pourparlers dans la collectivité policière en vue d'élargir les stratégies de gestion (Canada, 1976; Butler, 1984; Fyfe, 1985). Comme nous l'avons constaté, cet attachement au système de discipline est profondément enraciné et il faudrait tout un bouleversement, non seulement au niveau de la police, mais plus encore dans les structures mêmes des services policiers pour que l'administration policière s'éloigne de son orientation actuelle (Apostle et Stenning, 1989:137-8).

2.8 Résumé

Depuis toujours, l'administration policière se sent tenue de répondre à l'action fautive par la réprobation et l'imposition d'un châtiment. Tout en étant conçu à cette fin, le système de discipline peut aussi servir d'une manière plus générale à corriger les lacunes structurelles, mais il limite la possibilité pour les administrateurs de police de faire un pas important dans le sens d'un système de gestion qui soit

vraiment de nature corrective et structurelle. Cela suppose qu'un changement dans les méthodes de gestion de la police ne saurait se produire avant qu'on ait révisé en profondeur les structures organisationnelles en place. Cette possibilité est plutôt gênée qu'encouragée par la tendance actuelle de la procédure de règlement des plaintes du public.

Les idées et les pratiques courantes en matière disciplinaire dans la police s'opposent diamétralement aux thèses réformatrices qui visent à élargir l'optique de l'administration policière. Cela a suscité une importante tension dans ce domaine parce que les procédures traditionnelles entravent et restreignent l'aptitude des administrateurs de police à répondre de façon positive aux diverses orientations de la gestion qui préconisent un examen plus minutieux des stratégies non punitives.

Le présent chapitre a porté sur les facteurs internes que l'administration policière accorde à adopter une approche disciplinaire. En outre, à ces pressions exercées de l'intérieur en faveur d'une orientation disciplinaire s'en ajoutent d'autres qui viennent de l'extérieur et vont aussi dans le même sens. Parmi ces influences externes, celle qu'exerce la procédure de règlement des plaintes revêt une importance particulière.

Chapitre 3

Plaintes du public

3.1 Introduction

Nous avons terminé le chapitre précédent par l'affirmation que les procédures de règlement des plaintes du public entravent, en général, l'adoption d'une approche corrective et structurelle en matière d'administration policière, au lieu de l'encourager. Cette affirmation, peut-être un peu facile, sera perçue par certains comme problématique parce qu'une bonne partie du débat portant sur ces procédures favorisait de manière explicite la démarche corrective (Goldsmith, 1991). Dans le présent chapitre, nous appuyons cette affirmation en montrant de quelle manière toute plainte, par nature, est plutôt favorable à une démarche axée sur la répression de la faute et en quoi cela demeure vrai en dépit de l'orientation corrective qui a dominé la réforme des procédures de règlement des plaintes du public.

3.2 Nature des plaintes

Les plaintes du public contre la police résultent du mécontentement causé par le rendement des policiers. L'insatisfaction à l'égard du rendement d'autrui est une réaction normale et naturelle et fait partie intégrante de la vie en société; la "déception", comme le fait remarquer Hirschman (1982:11), constitue "un élément essentiel de l'expérience humaine[10]". Il en est ainsi principalement des métiers où l'on a affaire avec le public (Schuck, 1983:60). En particulier, comme l'a signalé Herbert Packer (1968:283) il y a plus de vingt ans, tel est le cas de la police en raison du "caractère agressivement interventionniste d'une grande partie de notre droit pénal [qui] transforme les policiers en fouineurs et en harceleurs (TRADUCTION)".

Le mécontentement que suscite le rendement de la police peut s'étendre à la force policière tout entière, par exemple, s'il s'agit d'une plainte contre ce que le service tente d'accomplir ou contre ses méthodes, ou cela peut s'appliquer à des personnes qui en font partie, notamment dans le cas d'une accusation portée contre un agent qui aurait violé la Loi ou le règlement de la police (Maguire et Corbett, 1989:190).

3.3 Motifs pour se plaindre

On peut formuler une plainte pour diverses raisons[11]. Ici le plaignant peut demander une mesure corrective afin que les faits qui se sont produits ne se répètent pas (Brown, 1987; Maguire et Corbett, 1989:190). Là il est motivé par ce que Lerner (cité dans Goldsmith, 1991) appelle le "principe d'expiation". Ces plaignants estiment, comme le signalent Maguire et Corbett (1989:190) d'après un sondage effectué auprès de plaignants, "avoir subi un tort, exigent qu'on le reconnaisse et qu'on leur fasse droit d'une manière ou d'une autre". (TRADUCTION) Évidemment, cette distinction entre le principe d'expiation et la volonté d'un redressement est de nature analytique et on a toutes les raisons de croire que de nombreuses plaintes seront déposées pour ces deux motifs. En fait, il semble que cela soit très souvent le cas.

3.4 Plaintes et châtiment

L'aspect aussi bien correctif que symbolique et répressif du châtiment font de celui-ci un instrument utile pour traiter les plaintes et donner satisfaction aux plaignants. Lorsque le châtiment est de nature corrective, il permet de satisfaire aux exigences de redressement qui incitent à formuler des plaintes. En outre, comme le châtiment peut servir à redresser les torts, il peut aussi contribuer à donner satisfaction aux plaignants qui réclament une certaine forme de vengeance. Dans ce cas, le châtiment d'un agent constitue une reconnaissance symbolique - la présentation d'excuses - de la part du service de police que son agent était en faute. En punissant celui-ci, il se trouve par la même occasion à rétablir un équilibre.

La possibilité, pour le châtiment, de servir à des fins de dissuasion et de dédommagement moral en fait un moyen très pertinent de résoudre de façon positive toutes les formes d'insatisfaction qui aboutissent à des plaintes. C'est pourquoi un mode de traitement qui tient compte sérieusement des motifs du plaignant sera orienté, en général, vers une approche punitive.

En fait, si l'on retient ces caractéristiques, le châtiment peut même être considéré comme une exigence satisfaisante et les mesures non punitives attesteraient que la plainte n'a pas été prise au sérieux. Le châtiment devient alors en quelque sorte le test qui détermine si la plainte est traitée adéquatement. Ainsi, Goldsmith (1991), qui est un défenseur intempestif du mode de traitement des plaintes du public axé sur la volonté de déceler et de corriger les défauts d'ordre structurel, jette un regard critique sur les procédures de règlement des plaintes du public en usage dans l'État australien de Victoria parce que "le processus de traitement des plaintes ne garantit pas que l'agent accusé se verra infliger une sanction disciplinaire ou un châtiment selon les règles[12]. (TRADUCTION)".

3.5 Plaintes et mesures correctives

Étant donné que, très souvent, les plaintes permettent de cerner des problèmes systémiques qui exigent l'attention des cadres, elles constituent une source de renseignements sur les forces policières, que Gellhorn (1966b) qualifie de "rétroaction gestionnelle"[13]. Ceci dit, rien d'étonnant à ce qu'on avance la thèse selon laquelle les services de police devraient envisager les plaintes de façon favorable et les traiter comme une source d'information précieuse sur le rendement de la police et les attentes de la collectivité. Dans cet ordre d'idées, Goldsmith (1991) va jusqu'à dire que "formuler une plainte, c'est soutenir la police".

Évidemment, les simples agents ne sont pas particulièrement enclins à accueillir avec enthousiasme plaintes et plaignants[14]. En outre, les administrateurs de police sont très souvent portés à envisager les plaintes comme une source d'embarras et font très peu pour exploiter pleinement leur valeur gestionnelle, se contentant de les consigner dans des dossiers de renseignements personnels afin de pouvoir identifier les agents fautifs, au besoin (Canada, 1976; Apostle et Stenning, 1989; Maguire, 1990) ou, dans certains cas, ne se préoccupant même pas de les consigner (Littlejohn, 1981: 24; Goldsmith, 1991)[15]. Cela n'a rien de surprenant parce qu'une plainte est, comme nous l'avons déjà mentionné, l'expression d'un mécontentement à l'égard du rendement de la police. Personne n'aime être l'objet d'une plainte et les policiers ne font pas exception à la règle.

À ce manque d'enthousiasme naturel pour répondre de façon favorable aux plaintes s'ajoutent l'attente déjà signalée de la part de certains plaignants, ainsi que les critiques formulées à l'égard des procédures de règlement des plaintes dans la police selon lesquelles la solution appropriée à des plaintes valables est le châtiment, car celui-ci est la réponse idoine et adéquate à tout écart de conduite. Autant personne n'aime faire l'objet d'une plainte ou se faire reprocher d'avoir commis une faute, autant peu de gens acceptent sereinement la possibilité d'un châtiment. Par voie de conséquence, il arrive très souvent que la plainte produise chez l'agent de police une réaction défensive qui n'est pas de nature à faciliter son traitement comme s'il s'agissait d'un simple contrôle, peu importe la valeur des renseignements fournis.

Goldstein (1977:160 cité dans Goldsmith, 1991) a critiqué le lien entre la plainte, l'écart de conduite et le châtiment qui engendre cette réaction défensive dans les termes suivants:

> [une] grande concentration sur l'écart de conduite engage les policiers à attendre qu'une plainte soit déposée. Elle les force à porter leur attention sur les enquêtes, les procédures de discipline et les sanctions. Les cadres de la police aussi bien que le public deviennent tellement obsédés par l'idée de détecter la faute à tout prix et de prendre une mesure disciplinaire contre les policiers fautifs qu'ils perdent de vue l'objectif premier du contrôle qui est d'assurer le respect maximal des politiques établies en matière judiciaire et des normes courantes régissant la conduite. On sera beaucoup plus susceptible d'atteindre cet objectif en favorisant un état d'esprit où les policiers se conformeront parce qu'ils le veulent

bien, plutôt que par crainte des conséquences qu'ils auraient à subir en ne se conformant pas (TRADUCTION).

Tout en reconnaissant à juste titre que les allégations d'écart de conduite militent contre un style de gestion axé sur une approche corrective, de telles critiques ne changent rien au fait que des plaignants portent des accusations de ce genre ou que les procédures de règlement des plaintes, comme nous le démontrerons bientôt, sont conçues pour faire admettre et traiter ces allégations comme des accusations pour une faute qui "exige" un châtiment.

3.6 Conflits politiques

L'attention du public que suscitent les plaintes contre la police traduit une préoccupation politique plus générale concernant le pouvoir dont dispose la police et le risque d'en abuser. Cette question est souvent le point de mire de divers débats et combats. Les affirmations selon lesquelles la police détient trop ou trop peu de pouvoir et celles où l'on prétend qu'elle en mésuse sont souvent à l'origine de nombreux conflits (Reiner, 1985; Spencer, 1985; Scraton et autres, 1987). Il y a notamment les conflits portés devant le Parlement et dans la presse entre parti au pouvoir et partis d'opposition, ainsi que ceux entre personnes appartenant à des groupes de défense des libertés civiles et gouvernements, les conflits opposant les avocats de la défense à ceux de la Couronne dans une cour de justice et ceux où des groupes minoritaires cherchent à améliorer leur situation dans la collectivité. Dans le cadre de ces conflits, les agents de police et les services policiers sont souvent mêlés involontairement à des luttes au cours desquelles des plaintes particulières débordent leur cadre normal et passent à un niveau où les règles du jeu sont différentes et où les objectifs des forces policières se trouvent éclipsés par d'autres considérations[16].

Dans les cas de conflits politiques comme ceux portant sur le traitement des groupes minoritaires, l'importance symbolique que revêtent les plaintes alléguant un abus de pouvoir de la police tend à lever le voile sur une situation qui ne manque pas de devenir un véritable champ de bataille où s'affrontent divers groupes d'intérêt[17]. Ainsi, dans le cas des conflits entre des groupes minoritaires et la police, les porte-parole des premiers qui considèrent la seconde - et, de façon plus générale, la société dont ils font partie - comme raciste seront enclins à considérer toute mesure autre qu'un châtiment sévère à l'égard d'une plainte de brutalité comme preuve d'une "opération de camouflage". Par contraste, les simples policiers seront portés à penser que, par une telle mesure, on cherchait un "bouc-émissaire".

Pour sa part, l'administration policière aura, en général, l'impression d'être à la merci d'un conflit politique qui limite les moyens dont elle dispose pour exercer ses fonctions conformément à ses propres inclinations. Elle se sentira acculée à prendre des mesures pour protéger une orientation plus générale

au lieu de s'attaquer en toute liberté aux problèmes de gestion auxquels elle fait face. En un mot, elle se sentira contrainte d'adopter une sanction disciplinaire au lieu d'une solution corrective.

3.7 Résumé

Nous avons vu dans ce chapitre de quelle manière la nature même d'une plainte, les raisons qui la motivent, les manières d'évaluer la réponse à la plainte, les conséquences du châtiment, ainsi que le contexte politique dans lequel la plainte est portée contribuent, en général, à créer un lien entre les plaintes et la procédure disciplinaire. En outre, nous avons vu comment ce lien persiste en dépit des arguments selon lesquels les plaintes constituent une source précieuse de rétroaction sur le rendement des policiers. Le présent chapitre montre comment la tendance à identifier l'administration policière à sa procédure disciplinaire est renforcée lorsque la question suscitant un intérêt pour les cadres prend la forme d'une plainte. Bref, de par leur nature même, les plaintes accentuent généralement la tendance qu'ont les administrations policières à pratiquer une gestion qui s'appuie sur la procédure disciplinaire.

Chapitre 4

Procédures classiques de règlement des plaintes

4.1 Introduction

Comme le lien naturel qui semble exister entre la plainte et le châtiment pourrait très bien privilégier l'adoption de la part de l'administration policière d'une approche punitive, il n'est pas surprenant que, depuis toujours, les plaintes contre la police passent par la procédure disciplinaire de cette institution. Autrement dit, la procédure disciplinaire et le système de règlement des plaintes dans la police ont coutume d'être une seule et même chose et cette tradition se perpétue dans la majorité des services policiers au Canada.

Dans le présent chapitre, nous examinerons donc l'intégration des plaintes dans les systèmes disciplinaires de la police avant de faire, au chapitre suivant, l'étude critique de l'évolution qui se poursuit au Canada et ailleurs depuis deux décennies.

4.2 Les citoyens en tant qu'informateurs

Dans les systèmes intégrés qui ont recours à des procédures de discipline pour traiter les plaintes, celles-ci constituent à des fins disciplinaires une source de renseignements sur les écarts de conduite des policiers. La déclaration qui va suivre, extraite du rapport de la Commission australienne de la réforme du droit sur les Plaintes contre la police, résume fort bien cette intégration traditionnelle des plaintes dans les procédures disciplinaires et les thèses en faveur de son maintien:

> Il est essentiel de préserver l'uniformité des régimes disciplinaires tant sur le plan de leur structure que de leur démarche. Tout en reconnaissant que la participation du public est plus grande dans une procédure externe de règlement des plaintes, le simple fait qu'une plainte soit formulée à l'extérieur de la force policière ne devrait pas changer radicalement la manière de la traiter. Qu'elle soit signalée par un autre policier ou par un citoyen, une inconduite restera toujours une inconduite (Australie, Commission de réforme du droit, 1975, p. 11) [TRADUCTION].

Ce qui ressort de cet énoncé, c'est que les objectifs du système interne de discipline devraient régir la manière de traiter une plainte.

4.3 Réception d'une plainte

Comme en fait foi la déclaration ci-dessus, le seul élément qui différencie les procédures classiques de règlement des plaintes des systèmes de discipline est le fait que la conduite inadéquate est reconnue par un simple citoyen plutôt que par un policier. Suivant les procédures classiques, on prévoit deux manières de recevoir les plaintes et de les intégrer au régime disciplinaire de la police: une approche simple qui ne prévoit pas un mode particulier de réception et une approche plus complexe qui en prévoit.

4.3.1 L'approche simple

En vertu de cette approche, un citoyen qui présente une plainte à la police est ordinairement mis en communication avec l'agent en devoir du service en question qui entend la plainte et décide si elle est suffisamment justifiée pour exiger le recours au processus disciplinaire. L'enregistrement de la plainte et la suite qu'il y a lieu de lui donner dépendent du jugement de la personne qui la reçoit. Très souvent la plainte est "résolue" au niveau de la première ou de la deuxième personne contactée. Dans ce cas, il est peu probable qu'on reconnaisse formellement une plainte[18].

4.3.2 L'approche formelle

En réaction à des critiques selon lesquelles l'approche simple pourrait entraîner la perte de renseignements utiles parce que, pour éviter que ses subordonnés et ses compétences de gestionnaire ne fassent l'objet de critiques, l'agent recevant la plainte peut être tenté de l'ignorer tout simplement, on incorpore parfois au système de règlement une procédure plus complexe de réception. Pour formaliser le processus on a coutume d'établir des bureaux internes des plaintes responsables de recevoir et de consigner les plaintes du public. Ces bureaux ont pour tâche de retirer la prise de décision aux personnes qui participent directement aux opérations du service dont relèvent les agents visés par la plainte.

4.4 Traitement des plaintes

Dans un système traditionnel, comme nous l'avons déjà signalé, les plaintes sont simplement confiées au processus normal de surveillance interne. Lorsqu'une plainte est introduite dans le système, en principe elle est traitée au moyen des mêmes procédures que l'écart de conduite détecté à l'interne par un cadre.

Selon une des critiques formulées à l'égard de cette manière de procéder, les plaintes introduites dans le système peuvent, en fait, ne pas retenir l'attention qu'elles méritent pour des raisons analogues à celles qui font que les plaintes peuvent "se perdre". D'après cette critique, ce n'est pas que l'approche disciplinaire soit inadéquate, mais plutôt que la plainte peut ne pas recevoir un traitement approprié sur le plan de la discipline. La preuve que cela se passe ainsi se retrouve presque partout au monde parce qu'une révélation après l'autre a entraîné enquête après enquête, ce qui a permis d'établir de quelle manière l'écart de conduite allégué par les plaignants a été camouflé par les policiers qui ont enquêté sur la plainte et l'ont traitée selon la procédure disciplinaire (Punch, 1985; Goldsmith, 1991).

Ces scandales ont eu notamment pour conséquence la création d'unités des affaires internes dans les services de police pour veiller à ce que le système de discipline ne serve pas à résoudre des plaintes de façon malhonnête. Ces unités se distinguent des autres unités des services policiers et très souvent relèvent directement des chefs de police. L'idée qui les sous-tend, c'est qu'on puisse compter sur des organismes relativement autonomes, directement responsables devant l'administration policière pour mener une enquête approfondie sur les plaintes et juger celles-ci, et que cela permette d'appliquer la règle disciplinaire appropriée.

Très souvent la procédure régissant l'unité des affaires internes prévoit une certaine forme d'intervention dans le processus disciplinaire de la part d'un corps policier de l'extérieur, par exemple, dans le cas des enquêtes effectuées par un autre service de police, en particulier lorsqu'il s'agit d'affaires délicates. Cela introduit un élément presque indépendant dans le traitement des plaintes comme moyen de s'assurer que la justice dans le domaine des plaintes ne donne pas seulement l'impression d'avoir été rendue, mais qu'elle le soit aussi en réalité.

L'argument avancé en faveur de l'unité des affaires internes comportant des éléments quasi indépendants est qu'elle ne change rien à la structure de l'autorité tout en offrant l'avantage de supprimer ou au moins de réduire considérablement les risques de subjectivisme, ce qui stimule donc la confiance du public dans le processus[19].

4.5 Résumé

La procédure traditionnelle de règlement des plaintes permet de traiter celles-ci par l'intermédiaire du système de discipline. Cette manière de faire assure aux administrateurs de police le contrôle de la procédure de règlement des plaintes en les rendant à même de décider en quoi les intérêts supérieurs de la politique et ceux de plaignants particuliers devraient avoir préséance sur des objectifs de gestion plus limités.

Les critiques de ce modèle visaient d'abord et avant tout la question de savoir dans quelle mesure les accusations d'écart de conduite portées par des plaignants font l'objet d'une enquête sérieuse et d'un jugement éclairé pour aboutir à l'imposition d'une peine. Comme suite à ces critiques, on a pris des dispositions afin d'améliorer le modèle traditionnel. Ces réformes avaient pour but d'assurer que les plaintes soient mieux traitées par les systèmes disciplinaires de la police. Autrement dit, elles visaient à réduire les risques de camouflage et d'indulgence à l'égard d'accusations d'inconduite portées par des citoyens contre des policiers.

Chapitre 5

Critique du système traditionnel

5.1 Introduction

Pour les raisons suggérées au chapitre précédent, le système traditionnel a fait l'objet de constantes critiques dont l'essentiel porte sur le fait qu'un système qui permet aux services de police de traiter les plaintes comme bon leur semble ne saurait donner des résultats adéquats ni inspirer la confiance du public. La police, soutient-on, a toujours montré qu'elle est prête à se protéger contre les plaintes en camouflant les défauts signalés par les plaignants, et tout se passe comme s'il en était ainsi, qu'il existe ou pas des unités spéciales d'enquête comportant ou non des éléments quasi indépendants[20].

À part cette argumentation sur le subjectivisme de la police, on affirme également que, parce qu'ils considèrent les procédures de règlement des plaintes simplement comme des sources de renseignements administratifs, les systèmes traditionnels de règlement n'attachent pas une importance suffisante aux préoccupations des plaignants et ne cherchent pas à les satisfaire face à la procédure.

5.2 Le problème du subjectivisme

Le reproche de subjectivisme part du principe que les plaintes peuvent et devraient servir de fondement à une révision non seulement de l'administration policière mais aussi notamment de l'aptitude de celle-ci à faire en sorte que ses agents aient un comportement adéquat. On affirme qu'une révision de la compétence des cadres et du rendement des simples policiers ne peut absolument pas se faire avec un certain degré de crédibilité si l'on demande aux administrateurs de police d'évaluer le rendement parce que leurs subordonnés et eux-même s'opposeront vigoureusement à cette révision (Freckelton, 1990).

À partir de cette thèse, on pose comme principe que la police ne devrait pas être autorisée à se surveiller elle-même étant donné qu'elle sera inévitablement portée à se protéger elle-même et que, même si elle ne le fait pas, le public la soupçonnera de n'avoir pas été aussi critique qu'elle aurait dû l'être dans l'examen de ses propres activités (Canada, 1976; Scarman, 1981; Baldwin et Kinsey, 1982). En outre, on soutient que comme les administrateurs de police auront tendance à se porter à la défense de leur style de gestion, le public n'aura pas la possibilité d'évaluer les méthodes qui sous-tendent la conduite policière (Reiner, 1985; Spencer, 1985).

Cette critique portant sur la possibilité d'un camouflage administratif s'adresse au service de police tout entier. En fait, ce que dit cette critique, c'est que lorsqu'un citoyen porte plainte contre un policier, *quel qu'il soit,* il fera vraisemblablement face à un mur étanche formé par tous les éléments du service de sorte que les fautes tant de l'administration que des simples policiers seront camouflées[21].

5.3 Un élément indépendant

Ces accusations ont amené la thèse selon laquelle un élément indépendant devrait être incorporé à la procédure de règlement des plaintes pour assurer que celles-ci soient traitées d'une manière impartiale et objective (Terrill, 1990). En quoi devrait consister au juste cet élément indépendant? À partir d'où et de quelle manière devrait-il fonctionner? Voilà des questions qui ont fait l'objet de débats passionnés (voir, par exemple, Grant, 1975 ou Freckelton, 1990). D'aucuns soutiennent, comme on l'a déjà mentionné, qu'un élément quasi indépendant -- notamment un service des affaires internes -- serait suffisant. La plupart des critiques cependant rejettent cette position comme étant un peu trop tournée vers "l'interne" pour permettre d'en arriver à l'impartialité ou du moins à cette apparence d'impartialité nécessaire pour gagner la confiance du public. Dans ce débat, deux modèles ont été proposés: selon le premier, l'élément indépendant serait intégré directement au processus décisionnel comme moyen de résoudre le problème du subjectivisme de la police; quant au deuxième, il consisterait en un processus d'examen interne qui conserve intactes les structures de la responsabilité administrative et politique (voir chapitres 6 et 7).

5.4 À l'écoute des plaignants

Les critiques portant sur la nécessité de faire bon accueil aux plaignants résultent de la constatation que les procédures traditionnelles de règlement des plaintes écartent inévitablement les plaignants et leurs intérêts. En conséquence, ces procédures ne sont pas axées sur la solution de leurs problèmes. On soutient que, pour être adéquat, un système de règlement des plaintes doit chercher par définition à faire droit aux plaignants et, de façon plus générale, aux groupes ou aux collectivités dont le plaignant est le porte-parole.

Selon l'approche traditionnelle, la satisfaction du plaignant et la confiance du public ne sont un objectif qu'indirectement en ce sens que les administrateurs de police sont à toutes fins utiles responsables devant le public de la prestation de services policiers et peuvent juger que les relations avec la collectivité sont tendues si le point de vue du public est totalement ignoré. D'aucuns prétendent que les procédures

traditionnelles de règlement des plaintes ne prévoient pas un mécanisme qui contribuerait à gagner la confiance du public tout en faisant droit aux personnes qui ont été traitées injustement par la police.

5.5 Groupes minoritaires

Les thèses exposées ci-dessus ont une force particulière en ce qui concerne les groupes minoritaires, notamment les noirs, les autochtones et les homosexuels qui accusent la police d'être raciste et homophobe. Dans le cas de plaintes déposées par des membres de ces groupes, on affirme que les principaux enjeux sont des questions comme le rétablissement de la confiance dans la police et la satisfaction au niveau personnel. On soutient que les plaintes provenant de membres de groupes minoritaires sont souvent l'expression de l'isolement que vivent ces membres et que ce sont ces préoccupations et ces sentiments qui doivent être envisagés dans le règlement des plaintes. Pourtant, dans le cadre du système traditionnel, ce sont précisément ces préoccupations qu'on a tendance à ignorer, même dans les cas où les plaintes sont traitées par l'intermédiaire d'unités des affaires internes[22].

5.6 Systèmes de règlement des plaintes, sources de conflits politiques

D'après le débat entourant les procédures traditionnelles de règlement des plaintes, il est clair que ces procédures ne sont pas seulement des sources de renseignements pour l'administration mais qu'elles constituent également des ressources stratégiques utilisables dans les luttes politiques pour faire progresser la cause des parties contestataires dans les cas où l'activité policière est au centre du conflit (Freckelton, 1990). La pertinence des systèmes de règlement des plaintes comme ressources stratégiques a alimenté le débat et l'a orienté vers la réforme des procédures de règlement des plaintes du public. Cela a eu pour conséquence notamment que certaines thèses sur le "pour" et le "contre" de systèmes particuliers de règlement des plaintes masquent souvent la présence de problèmes plus graves qui résultent de conflits et d'intérêts qui peuvent être bien différents de ceux mêmes qui retiennent l'attention. Ainsi, les procédures de règlement des plaintes constituent une ressource que des groupes minoritaires peuvent utiliser et utilisent effectivement pour affirmer qu'ils sont injustement la cible de la police et pour redresser le tort qu'ils estiment avoir subi, tant sur le plan personnel que collectif.

Ces problèmes plus profonds ont contribué à enrichir le débat et à l'orienter vers les méthodes qu'il convient d'adopter à toutes les phases de la procédure de règlement des plaintes, depuis la réception jusqu'au règlement, de la même manière qu'ils ont permis de rendre des décisions plus éclairées dans le cadre de cette procédure. Cela veut dire que les procédures de règlement sont elles-mêmes devenues des

sources de conflits politiques parce que divers groupes ont tenté de les façonner afin de les rendre plus efficaces et d'en faire une ressource qui pourra ensuite être utilisée à leur avantage.

Dans cette lutte autour des procédures de règlement des plaintes, les cadres de la police se sont vu très souvent reléguer dans le rôle d'adversaires de ces groupes réformateurs étant donné qu'ils se sont efforcés de maintenir le contrôle sur la procédure sous prétexte que leur profession devrait pouvoir s'autodéterminer (Bayley, 1983).

5.7 Une orientation systémique

Aux questions susmentionnées qui ont dominé le débat sur les systèmes de règlement des plaintes s'ajoute la thèse selon laquelle la procédure traditionnelle de règlement des plaintes, parce qu'elle établit un lien entre celles-ci et le régime disciplinaire, a eu tendance à maintenir une approche punitive envers les individus qui se rendent coupables d'un écart de conduite, cette approche militant contre la recherche des problèmes systémiques qui exige une démarche globale plutôt qu'individuelle (Goldsmith, 1991). Ces critiques se trouvent à compléter celle du principe d'expiation dans l'administration policière que nous avons examiné aux chapitres 2 et 3, et qui allait dans le sens d'une solution plutôt corrective et non punitive (Canada, 1976).

5.8 Résumé

L'enquête sur la procédure traditionnelle de règlement des plaintes a été critiquée sous prétexte qu'elle ne permet pas d'examiner et de traiter objectivement les plaintes ni ne reconnaît de façon appropriée les intérêts et les motifs des plaignants. Ces critiques ont donné lieu à des débats passionnés sur l'opportunité d'intégrer un élément externe et indépendant aux procédures de règlement des plaintes du public afin que les plaintes soient prises au sérieux, que les défauts soient corrigés et que les plaignants de même que le public en général soient persuadés qu'il en est ainsi.

Chapitre 6

Réforme de la procédure de règlement des plaintes

6.1 Introduction

Les critiques formulées précédemment ont conduit à la recherche de procédures plus satisfaisantes de règlement des plaintes. Le débat sur la marche à suivre a donné naissance à deux grandes orientations. Dans chacune on propose qu'un élément indépendant soit incorporé au système de règlement des plaintes, élément qui devra réduire la marge de manoeuvre des administrateurs de police. Ce qui les distingue, c'est la *manière* de restreindre cette liberté[23].

6.2 Le modèle d'examen externe

D'après l'une des thèses avancées, les critiques peuvent être formulées dans le contexte de la procédure traditionnelle si cette procédure est assujettie à un *examen* externe qui veillerait à ce que toute tentative faite par l'administration policière en vue de camoufler ses fautes soit portée à l'attention de ses supérieurs politiques et, si besoin est, fasse l'objet d'un débat public. Il s'agirait de laisser les administrateurs de police faire leur travail, mais de les tenir responsables de ce qu'ils accomplissent. Goldstein (1967) et Bayley (1983) affirment à l'appui de cette thèse qu'il faudrait recourir à un élément externe pour raffermir et renforcer le régime interne de discipline et les décisions administratives, sans toutefois les supplanter (voir aussi Canada, 1976; Apostle et Stenning, 1989).

6.2.1 Surveillance

Les propositions en faveur de l'examen externe visent à obtenir précisément les avantages souhaités pour les unités des affaires internes, nommément la protection de l'intégrité de la structure de l'autorité, mais d'une manière qui augmenterait la confiance du public du fait que cette structure comporte une surveillance *externe*. Les tenants de cette approche soutiennent que la capacité des responsables de l'examen de faire des recommandations concernant l'arbitrage et le règlement permettrait d'établir un juste équilibre entre les objectifs essentiels en matière de surveillance et ceux visant à satisfaire les plaignants.

6.2.2 Arguments en faveur

L'élément primordial de cette thèse est que les dispositifs politiques prévus pour le contrôle de la police dans une société démocratique soient essentiellement solides et devraient être maintenus comme fondement pour le traitement des plaintes. Pour ce faire, affirme-t-on, il faut apporter des modifications qui permettent d'abolir les conditions favorisant le camouflage, de réduire le subjectivisme, de susciter plus d'intérêt pour les besoins du plaignant et de lutter contre l'incompétence en matière d'administration policière.

Les adeptes de cette approche se fondent sur le principe que, malgré tout le sérieux que peuvent présenter les problèmes inhérents au système traditionnel, ceux-ci peuvent et devraient être envisagés dans le contexte de l'administration policière. Ils soutiennent qu'il faut laisser aux administrateurs de police le soin de gérer, même si c'est dans le cadre d'une obligation de rendre compte qui leur permette de le faire d'une manière conforme aux intérêts du public et non aux leurs propres. Ils affirment que, si l'administration policière n'est pas ce qu'elle devrait être, il faudrait alors la réformer et non la remplacer par une autorité indépendante.

Armé de cet argument essentiel, on peut faire fond sur les critiques du système traditionnel qui retirent aux administrateurs de police leur responsabilité et, partant, leur obligation de rendre compte en cette matière (Maloney, 1975; Canada, 1976; Bayley, 1983; Reiner, 1985). En d'autres termes, cet argument est essentiel pour corriger toute tentative en vue d'altérer la structure de l'autorité.

D'aucuns soutiennent que l'existence d'un élément indépendant a pour but d'assurer que les administrateurs de police exercent correctement leurs responsabilités gestionnelles. On insiste sur le fait qu'il ne faudrait pas l'utiliser pour s'approprier ou usurper ces responsabilités.

6.2.3 La Commission Marin

La thèse en faveur de cette approche en matière de règlement des plaintes a été mise de l'avant au Canada avec une indomptable énergie par la Commission Marin (Canada, 1976). Elle a été sanctionnée récemment avec force par la Commission d'enquête Marshall dans sa critique du système de règlement des plaintes en usage en Nouvelle-Écosse. En élaborant son argumentation en faveur d'un examen externe dans son rapport sur les *services de police communautaires dans cette province,* cette commission d'enquête résume comme suit les thèses présentées par la Commission Marin:

> Cette commission a conclu qu'il est important de disposer d'une procédure de règlement des plaintes du public qui préserve et renforce la responsabilité en matière d'administration et de maintien de la discipline dans le service. Par conséquent, elle recommandait que le rôle d'un organisme externe d'examen se limite à arbitrer une plainte et à recommander publiquement au chef (dans le présent cas le commissaire de la GRC) les mesures qu'il devrait prendre contre les officiers qui ont été trouvés en faute, lui attribuant d'abord et avant tout la responsabilité de trancher la question et d'imposer une sanction disciplinaire. Elle soutient qu'un chef qui viole systématiquement l'esprit de ces recommandations se trouverait à mettre en question sa propre compétence de chef et d'administrateur et cela aurait pour effet de légitimer toute plainte portée contre lui (Apostle et Stenning, 1989:91) [TRADUCTION].

6.3 Thèse de l'autorité parallèle

Par contre, les partisans de la thèse de l'autorité parallèle affirment, du moins en ce qui concerne le traitement des plaintes, que le système d'administration policière ne peut être corrigé et devrait être remplacé par un système plus efficace[24]. D'après ce modèle, il s'agit d'intégrer à la procédure de règlement des plaintes un élément externe qui a le pouvoir de prendre des décisions administratives et, si nécessaire, d'usurper l'autorité des administrateurs de police. Des exemples de cette approche varient considérablement selon le service qui adopte un élément indépendant de ce genre et la manière dont l'intégration est faite. En général, ces modèles prévoient un pouvoir indépendant en matière de traitement des plaintes qui, dans certaines conditions, peut instituer ses propres enquêtes, arbitrer des cas, prendre des décisions et adopter les mesures appropriées.

Les tenants de cette thèse savent bien qu'une telle stratégie comporte des coûts parce qu'elle oblige les administrateurs de police à vivre avec des décisions qu'ils n'ont pas prises[25]. Cependant, à la différence des défenseurs de la notion d'examen externe, ils insistent sur le fait que ces coûts doivent être acceptés pour que les plaintes soient traitées comme il convient et pour faire en sorte que le public ait confiance dans la procédure de règlement.

6.3.1 *La Loi sur les plaintes concernant la police de la communauté urbaine de Toronto*

Au Canada, l'un des meilleurs exemples de la formule de l'autorité parallèle en matière de traitement des plaintes est la procédure établie par la *Loi de 1984 sur les plaintes concernant la police de la communauté urbaine de Toronto*. Cette loi tire son origine des rapports de l'Enquête Maloney (1975) et de la Commission Morand (Ontario, 1976) qui militaient en faveur de l'introduction d'un élément indépendant dans la procédure de règlement des plaintes, et ce, au stade de l'arbitrage, tout en laissant à la police le soin de mener l'enquête et de régler la plainte.

En fait, la *Loi* de 1984 allait beaucoup plus loin en créant le poste de commissaire des plaintes du public qui était investi du pouvoir d'arbitrer et de régler les plaintes. Goldsmith et Farson (1987:619-620) donnent un aperçu des pouvoirs qu'exerce le commissaire par l'intermédiaire de commissions d'enquête instituées pour régler les plaintes. Ils s'expriment comme suit:

> En règle générale, ces commissions tiennent toutes les audiences *de novo* et possèdent de vastes pouvoirs en matière disciplinaire. Elles peuvent imposer des peines analogues à celles qu'on inflige dans le domaine des relations de travail, qui vont du congédiement pour inconduite grave quand la preuve est établie à la réprimande pour inconduite légère (art. 33).

S'il est adopté, le projet de *Loi sur les services de police de l'Ontario* étendra les éléments essentiels de cette procédure aux autres forces policières de la province. Le projet de loi 107 propose un modèle qui s'inspire de la *Loi* de 1984 et qui confère le pouvoir de prendre des décisions administratives sur les plaintes en en déterminant la validité et le règlement.

6.4 Répercussions sur le processus disciplinaire

Il ressortira de ce qui précède que la formule d'examen externe et celle de l'autorité parallèle ont un impact très différent sur l'administration policière. Le modèle de l'autorité parallèle constitue une structure de rechange qui remplacerait la procédure normale de traitement des plaintes. Selon ce modèle, une autorité indépendante se trouve investie du pouvoir de prendre des décisions qui ont un effet sur le fonctionnement du service, notamment la décision de punir un officier, même si elle n'est pas responsable du maintien de l'ordre dans une région donnée et ne peut être tenue responsable de l'impact de ses décisions sur l'administration policière.

En outre, ces décisions sont généralement prises par des personnes n'ayant aucune compétence spéciale en matière d'administration policière et dans un contexte qui est enclin à privilégier les intérêts et les motifs invoqués par les plaignants. Étant donné que le châtiment a une valeur particulière dans le contexte du règlement des plaintes, parce qu'il vise à la dissuasion et qu'il exprime une volonté de dédommagement moral (voir chapitres 2 et 3), le fait de privilégier les plaignants a pour conséquence de promouvoir le châtiment dans ce contexte.

Comme la discussion qui précède le montre clairement, ces conséquences sont précisément ce que le modèle d'examen externe tente d'éviter, en laissant l'administration policière aux personnes responsables du maintien de l'ordre sur un territoire donné. Par conséquent, les autorités en matière d'examen externe,

à la différence de celles investies d'un pouvoir parallèle, sont tenues de forcer les administrateurs de police à examiner les préoccupations et les questions suscitées par les plaignants et à rendre compte publiquement de leurs décisions, sans assumer elles-mêmes des responsabilités administratives.

Les répercussions administratives de chacun de ces modèles font naître des préoccupations fort différentes chez leurs adeptes et leurs critiques. Les tenants de l'autorité parallèle reconnaissent l'existence des difficultés signalées par les défenseurs de l'examen externe, mais ils soutiennent qu'il est plus important de faire en sorte que les plaintes soient traitées équitablement et selon des modalités qui gagneront la confiance du public. Si le prix qu'il faut payer est la mise en place d'une autorité parallèle, qu'il en soit ainsi. Pour leur part, les défenseurs du modèle d'examen externe adoptent précisément le point de vue contraire. À leur avis, l'établissement d'une autorité parallèle qui réduit la procédure normale de contrôle et la contient est trop coûteuse. Devant l'affirmation selon laquelle la structure de l'autorité dans la police et les structures politiques dans le cadre desquelles ils fonctionnent sont inadéquates, ils répondent que, si tel est le cas, il faudrait les améliorer plutôt que les abandonner. Selon eux, en rendant publiques les décisions et les activités de ces structures, l'examen externe veillera à ce qu'ils donnent leur plein rendement et, si cela se révèle insuffisant, ils détiendront les éléments de preuve nécessaires pour effectuer des réformes, qu'il s'agisse du renvoi d'un chef de police, comme le proposent plus haut Apostle et Stenning, ou d'un remaniement du système de responsabilité politique. C'est cette forme d'obligation de rendre compte, affirment-ils, qui, à la longue, saura le mieux combler les lacunes administratives signalées par les plaignants.

6.5 Enquêtes policières et enquêtes non policières

Déterminer si l'enquête sur une plainte devrait être menée par la police ou par un organisme de l'extérieur est une question souvent débattue. On soutient à juste titre que les enquêtes sont absolument essentielles au règlement des plaintes parce qu'elles permettent d'établir les "faits" qui feront l'objet du jugement. Si l'on s'oppose au recours à des agents de police pour effectuer les enquêtes, comme on pourrait d'ailleurs s'y attendre, c'est que les policiers, ou ceux-ci de concert avec les cadres, entreprendront, malgré les critiques venant de l'extérieur, leurs enquêtes avec l'idée de camoufler les écarts de conduite de la police.

Pour examiner comment on doit faire face à cette éventualité, la question stratégique, comme en font foi les observations faites dans la section précédente, est de déterminer si l'on devrait inciter de quelque façon les enquêteurs de la police à mener des enquêtes complètes et approfondies ou à abandonner le recours à des enquêteurs appartenant à la police au profit d'enquêteurs de l'extérieur. En fait, dans la plupart des cas, cette analyse de la situation a mené à la conclusion qu'au moins l'enquête préliminaire

devrait être effectuée à l'interne par des agents du service même dans le cas où une approche parallèle a été adoptée[26].

6.6 Résumé

Les carences de la procédure traditionnelle de règlement des plaintes ont incité les critiques à opter unanimement pour l'intégration d'un élément externe. Deux solutions principales ont été élaborées. Certains réformateurs ont préconisé l'adoption d'un pouvoir d'examen externe pour contrôler les décisions concernant les plaintes prises par des administrateurs de police. D'autres affirment que ceux-ci devraient être remplacés, du moins pour certaines plaintes, par une autorité parallèle qui serait à même de traiter avec impartialité les plaintes et les plaignants.

Chapitre 7

L'examen externe et la GRC

7.1 Introduction

En 1986, le gouvernement du Canada établissait un système d'examen externe des plaintes, des cas de discipline et des griefs au sein de la GRC. Il se trouvait ainsi à donner suite au rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada, présidée par le juge René J. Marin, et il était fortement influencé par ce rapport (Canada, 1976). Dans le présent chapitre, nous examinerons les éléments essentiels des idées et propositions de la Commission Marin et verrons dans quelle mesure on les retrouve dans la *Loi sur la GRC* de 1986. Nous examinerons également les défis que le CEE devra relever pour traiter les griefs et les appels de cas de discipline, et pour déceler certaines des questions qu'il aura à examiner dans ce contexte. Nous présentons ces questions avec l'idée d'examiner les principes qui sous-tendent la notion d'ombudsman et son lien avec les préoccupations d'ordre administratif qui ont été au coeur de ce document.

7.2 La notion d'ombudsman

Les modèles d'examen exte e s'inspirent souvent de la notion d'ombudsman élaborée en Scandinavie (Gellhorn, 1966a)[27]. Étan donné que la Commission Marin reconnaît s'en être aussi inspirée pour mettre au point sa conception d l'examen externe, nous amorçons ce chapitre en nous arrêtant à cette notion (Canada, 1976; voir aussi Australie, 1975;1978).

Le premier ombudsman était un agent du Roi de Suède qui était chargé de veiller sur le gouvernement de ce royaume au nom du Roi (Gellhorn, 1966a:2; Friedmann, 1970:45). Cette charge a servi de fondement à l'élaboration de l'idée moderne d'ombudsman. Celui-ci est par définition un fonctionnaire chargé de veiller sur les activités des hauts fonctionnaires et de faire ensuite rapport des résultats de sa surveillance à l'autorité au nom de laquelle il exerce cet office. Cet examen peut être provoqué par une affaire, telle qu'une plainte ou sous forme de vérification.

Dans son rôle de protecteur, l'ombudsman n'est pas autorisé à intervenir directement dans les activités qu'il surveille, c'est-à-dire qu'il ne lui est pas permis d'usurper l'autorité ou les responsabilités des personnes chargées du processus à l'étude. Cependant, il est habilité, et on le lui ordonne souvent, à faire

des recommandations à ces personnes sur les mesures qu'il y a lieu de prendre. Depuis toujours, on demande à l'ombudsman de défendre dans ses recommandations les intérêts du public en proposant des solutions à certaines imperfections[28].

7.3 L'impact de cette surveillance étroite

L'ombudsman a une influence sur les procédures dont il assure la surveillance, non pas en se chargeant directement de prendre des décisions, mais en rendant publiques les décisions de ceux qui ont cette responsabilité et en leur faisant des recommandations. Ainsi, pour bien comprendre le rôle de l'ombudsman, imaginons une personne qui regarde par-dessus l'épaule des fonctionnaires et leur fait parfois des suggestions. On affirme que cette surveillance étroite permet de s'assurer de la diligence des fonctionnaires en leur rappelant les responsabilités, les valeurs et les normes qu'ils ont le devoir de respecter. Gellhorn (cité dans Canada, 1976:110) présente cette image dans les termes suivants:

> Un jeune procureur a reconnu s'être rendu compte qu'il se disait très souvent: "Je dois faire attention dans cette cause-ci, parce que c'est justement là le genre de cause que l'ombudsman recherche". Un ancien juge déclare ce qui suit: "Je ne peux désigner une affaire particulière, mais l'ombudsman me venait continuellement à l'esprit. C'était une sorte d'ange gardien, si je puis m'exprimer ainsi." Un juge plus jeune ajoute ce qui suit: "L'ombudsman me semble incarner la loi, la force omnipotente dans l'administration suédoise." Un directeur de prison qui n'avait pas fait l'objet d'une seule inspection pendant près de dix ans affirmait ce qui suit: "Souvent, lorsque je prends une décision, je me demande quelle serait la décision de l'ombudsman. J'avoue que cela exerce une influence bénéfique sur ma décision." [TRADUCTION].

Ces conséquences de la surveillance tiennent au fait que l'ombudsman est tenu de fournir aux autorités à toutes fins utiles responsables du processus administratif qu'il examine, et souvent même au public, un rapport sur les résultats de son examen. Par conséquent, même s'il n'exerce pas un contrôle direct, il facilite celui-ci en mettant au grand jour la décision des fonctionnaires aux personnes qui peuvent et devraient exercer ce contrôle, par exemple, en rendant l'administration policière visible au Parlement.

7.4 L'ombudsman, la structure de l'autorité et l'approche corrective

D'après ceux qui, comme la Commission Marin, estiment que pour répondre aux critiques des procédures traditionnelles de règlement des plaintes dans la police, il faut maintenir l'intégrité de la structure de l'autorité dans la police, la notion d'ombudsman est très attrayante. Elle permet de tenir les administrateurs de police directement responsables devant les autorités politiques et, en général, devant le public, sans toucher à la structure de l'autorité. En raison de son association historique à l'approche

corrective, l'idée d'ombudsman s'est aussi révélée attrayante à ceux qui, à l'instar de la Commission Marin, souhaitent voir l'administration policière compter un peu moins sur le système disciplinaire et davantage sur des stratégies administratives non punitives plus systématiques (Canada, 1976)[29].

7.5 L'adoption du concept d'ombudsman

La Commission d'enquête de 1976 sur la GRC reconnaissait le modèle d'examen externe comme la stratégie la plus appropriée pour s'occuper des problèmes liés à la procédure traditionnelle de règlement des plaintes déjà en place à la GRC. En cherchant une orientation et une structure qui donneraient corps à ce modèle, la Commission a retenu la notion d'ombudsman comme principe directeur.

En examinant la situation dans les pays scandinaves pour y trouver un modèle de règlement des plaintes du public contre la police qui soit applicable au Canada, la Commission se trouvait à donner suite à deux sujets de préoccupation étroitement reliés. Premièrement, il y a l'expérience plutôt malheureuse des États-Unis dans les années 60 et au début des années 70 alors qu'ils cherchaient à mettre au point un processus d'examen externe autour d'idées comme celle d'une Commission civile d'examen (Hudson, 1971; Brown, 1985). Deuxièmement, la Commission insistait pour que le modèle qu'elle proposait soit non seulement convaincant sur le plan théorique, mais qu'il ait remporté une victoire décisive quant à son application pratique. L'expérience scandinave tout entière a bien montré qu'il en fût ainsi (Friedmann, 1970).

En proposant la création du poste d'ombudsman pour la police fédérale, la Commission a précisé qu'elle cherchait à établir un mécanisme d'examen qui aurait pour but:

1. d'introduire un élément de l'extérieur dans le processus de règlement des plaintes, tout en préservant le principe que les responsabilités administratives ne devraient pas être abolies, et

2. de promouvoir une approche corrective dans le domaine de l'administration policière tant à l'égard des plaintes que sur un plan plus général.

7.6 *La Loi sur la GRC*

Comme nous l'avons signalé au début du présent document, les recommandations de la Commission d'enquête de 1976 concernant la création d'un poste d'ombudsman pour la GRC ont donné lieu à la mise sur pied de deux organismes de protection au Canada au niveau fédéral, soit le Comité externe d'examen et la Commission des plaintes du public.

7.6.1 Le CEE et la CPP

La procédure normale prévue par la *Loi sur la GRC* pour enclencher les mécanismes de surveillance du CEE et de la CPP est qu'un renvoi soit interjeté par un plaignant à l'égard d'une plainte ou par un membre de la GRC au sujet du traitement que lui fait subir la Gendarmerie[30]. En adoptant cette position, la *Loi* ne va pas aussi loin que la Commission Marin en ce qui concerne les plaintes. Ce que la Commission recommandait, c'était un organisme externe d'examen qui entreprendrait, conformément à l'idée traditionnelle d'ombudsman, un examen général des activités de la Gendarmerie. C'est-à-dire, la Commission proposait de donner la fonction de vérificateur à l'organisme externe d'examen. La seule concession que la *Loi* fait à l'égard de cette approche plus générale est qu'elle autorise la CPP à prendre elle-même l'initiative d'une plainte. En limitant le rôle du CEE à traiter les appels et les griefs en matière disciplinaire, la *Loi* se trouve toutefois à suivre fidèlement le conseil de la Commission d'après lequel, sur le plan de la discipline, l'ombudsman n'interviendrait que pour donner suite à un appel.

7.6.2 Responsabilité de la GRC

La *Loi* prend bien soin de faire en sorte que ni le CEE ni la CPP ne puissent faire abstraction de l'autorité du commissaire de la GRC en ce qui a trait au jugement ou au règlement d'une plainte ou même à une affaire de discipline ou à un grief. Aucun des deux organismes n'est autorisé à agir de manière à saper l'obligation qu'a le commissaire d'administrer la Gendarmerie. Par conséquent, aux termes de la *Loi*, le commissaire doit administrer la GRC et, partant, veiller à rendre compte des actions de la Gendarmerie[31].

La *Loi* favorise l'obligation de rendre compte de l'administration en donnant l'occasion aux personnes qui sont mécontentes de la gestion du commissaire de faire examiner ses jugements ou ceux de ses gendarmes par la CPP ou le CEE. On facilite cette surveillance en permettant à la CPP d'exiger que la GRC poursuive et approfondisse son enquête sur une plainte et, dans l'intérêt du plaignant ou du public, d'amorcer une nouvelle enquête sur la plainte ou de tenir une audience à son sujet.

7.6.3 Obligation de rendre compte au Parlement

En demandant à la CPP et au CEE de produire un rapport annuel, qui est déposé par le Ministre au Parlement, la *Loi* prévoit que si l'un ou l'autre des organismes n'est pas satisfait des actions du commissaire et de ses gendarmes ou des réponses qu'ils en reçoivent, ils doivent porter ces questions à la connaissance de l'autorité politique la plus élevée au Canada.

7.6.4 L'influence de la CPP

Aux termes de la *Loi sur la GRC*, la CPP doit intervenir afin d'influer sur la manière dont la Gendarmerie traite les plaintes. Cela peut se produire de plusieurs façons.

1. En portant plainte elle-même, la CPP peut mettre en marche un processus qui exigera une réponse de la part de l'administration de la Gendarmerie.

2. En recommandant que la GRC prenne des mesures à l'égard du processus, par exemple en imprimant une orientation particulière à l'enquête ou en proposant un mode d'arbitrage et de règlement du cas, la CPP peut avoir une influence majeure sur la façon dont la GRC donne suite aux plaintes.

3. En menant elle-même des enquêtes et en tenant des audiences qui permettront d'approfondir les questions liées aux cas en instance, la CPP peut étoffer directement les renseignements dont le commissaire et ses officiers auront besoin pour donner suite aux plaintes.

4. En examinant avec soin de quelle manière la Gendarmerie envisage les plaintes et en portant ensuite les résultats de cet examen à la connaissance du gouvernement, du Parlement et du public, la CPP crée un cadre d'examen et de contrôle qui obligera les officiers de la GRC à être pro-actifs.

En agissant ainsi sur l'administration de la GRC, la CPP possède la capacité d'exercer une influence sur la manière dont les membres de la Gendarmerie sont traités. Elle peut contribuer de la sorte aux mesures que prendra la GRC et qui pourraient retenir l'attention du CEE à la suite d'un appel disciplinaire ou d'un grief.

7.6.5 Lien entre le CEE et la CPP

Les responsabilités du CEE en matière disciplinaire le placent dans une situation où il peut être forcé de faire des remarques et des recommandations sur les mesures prises par la Gendarmerie relativement aux conseils de la CPP. Lorsque cela se produit, le CEE sera tenu de faire des observations sur les répercussions administratives des recommandations de la CPP.

7.6.6 Mesures correctives

L'une des particularités principales du rapport de la Commission Marin a été de proposer que la GRC adopte une approche corrective à l'égard d'une inconduite. En défendant cette approche, la Commission a clairement indiqué qu'elle blâmait la GRC pour la politique punitive axée sur l'individu qu'elle avait pratiquée dans le passé, qu'elle l'incitait plutôt à l'autocritique et l'encourageait à adopter des stratégies non punitives.

Bien que la *Loi sur la GRC* reprenne tous les autres principes essentiels issus du rapport Marin, elle n'insiste pas assez sur l'approche corrective. Au contraire, même si elle renferme quelques dispositions correctives bien précises dans sa définition des mesures disciplinaires simples, la *Loi* préconise une administration policière axée essentiellement sur la discipline. Elle se trouve ainsi à favoriser, au lieu de décourager, la tendance des procédures de règlement des plaintes à promouvoir une approche individuelle des cas en proposant un système qui, comme nous l'avons déjà signalé, renforce le lien entre la plainte et le châtiment[32].

7.7 Observations et recommandations sur la discipline

En donnant suite aux cas portés en appel, la CPP et le CEE devront faire des observations et des recommandations sur le style de gestion que pratique la Gendarmerie[33]. Cela les obligera nécessairement à examiner les questions d'ordre administratif liées au redressement, questions que nous avons passées en revue tout au long de ce document. Ils se verront ainsi contraints de prendre position sur l'orientation qu'ils entendent promouvoir au moment de formuler leurs recommandations et leurs observations. Les décisions prises concernant certains cas portés en appel feront jurisprudence et l'ensemble constituera un message général à l'intention de la GRC, du gouvernement et du Parlement sur le style de gestion que ces autorités jugent approprié.

7.8 Élaboration des politiques du CEE

Ces questions revêtiront une importance particulière pour le CEE qui, en vertu de son mandat, comme la CPP en vertu du sien, doit faire des recommandations au commissaire concernant l'administration policière (voir les paragraphes 35(13), 45.15(5), 45.45(14) et 45.46(3) de la *Loi sur la GRC*. Quelle que soit la position adoptée par le Comité en ce qui touche aux questions administratives que nous avons soulevées dans le présent document, il devra déterminer, au cours de ses délibérations, dans quelles circonstances

et à l'égard de quels cas il faudrait imposer ou non une peine, tant pour ce qui est des plaintes que de l'inconduite, en général. Ainsi, nous estimons qu'il serait bien avisé d'examiner de très près non seulement l'historique de l'administration policière, mais de voir comment d'autres services ont fait face aux deux problèmes que pose tout écart de conduite: le principe d'expiation et le redressement.

Même si ces préoccupations soulèvent des questions qui débordent le cadre du présent document, nous aimerions terminer par un exemple qui montre clairement que la force policière n'est pas seule dans cette confrontation aux problèmes que nous avons cernés.

7.9 Analogie avec les marchés financiers

Stenning et autres (1990) signalent que, pour réglementer les marchés financiers, les bourses du Canada et des États-Unis doivent elles aussi tenir compte de la dualité entre l'approche corrective et le principe d'expiation en employant deux systèmes indépendants l'un de l'autre. De l'avis des auteurs de l'étude, le premier système, qui s'occupe de régler les comportements, cherche d'abord et avant tout à empêcher les infractions en sachant pressentir les problèmes et, lorsque ceux-ci surviennent, en tentant de réduire au minimum les risques qu'ils ne se reproduisent. Ils estiment que le second, qu'ils qualifient de symbolique, est sensible presque exclusivement aux questions d'ordre éthique comme la culpabilité et le redressement des torts.

7.9.1 Volet comportemental

Pour réglementer les marchés des valeurs, les concepteurs se souciaient très peu, sinon pas du tout, de questions morales comme celle de savoir à qui imputer le blâme et utilisaient un langage qui n'appréhende pas les problèmes sous l'angle éthique. Au contraire, ils tenaient d'abord et avant tout à perpétuer les méthodes que la Bourse s'efforçait de promouvoir. Le châtiment des personnes dont les actions dérangent cet ordre était l'une des stratégies envisagées, mais ce n'était pas la seule. En outre, quand on avait recours au châtiment, ce n'était pas dans une perspective morale, en réaction à un écart de conduite, mais purement à des fins dissuasives. Par cette approche, les concepteurs ne s'intéressaient pas aux fautes ni aux fauteurs, mais ils voulaient adopter des stratégies qui auraient pour effet d'encourager la conformité à l'ordre boursier.

7.9.2 Deux systèmes en un

L'isolement de ce système axé sur le comportement par rapport au système symbolique était perçu comme préjudiciable à son efficacité. En supposant que les deux systèmes puissent n'en former qu'un seul, les concepteurs craignaient qu'il soit possible, voire probable, que les préoccupations d'ordre moral fassent passer au second plan les questions de prévention et de redressement. Non seulement ils préféraient une séparation structurelle des deux systèmes, mais ils insistaient aussi pour que les catégories morales, propres au système symbolique, n'empiètent pas sur l'autre système.

Dans cette perspective, on a fait montre d'une extrême hésitation à autoriser les personnes ayant une formation juridique à participer aux activités du volet comportemental de peur qu'elles n'y introduisent la notion de conscience morale et ses corollaires, l'individu et la justice, ce qui aurait pour effet de miner le caractère préventif et correctif si essentiel à ce système.

7.9.3 Volet symbolique

Tout en insistant sur l'importance d'assurer un certain maintien de l'ordre et de surveiller les comportements, les spécialistes du change reconnaissent que des actions qui portent atteinte à cet ordre ont des effets symboliques importants qu'on ne saurait négliger et qui, à certains moments, deviennent un sujet central de préoccupation. Par exemple, non seulement les infractions à l'ordre boursier ont un impact sur les activités de la Bourse, mais elles contribuent parfois à faire perdre confiance dans son caractère équitable. En s'attaquant à ces problèmes de nature plus symbolique, les cadres de la Bourse considéraient très souvent le redressement des torts comme une réaction adéquate et le châtiment comme une stratégie appropriée. Cette mesure était prise indépendamment de ce qui pouvait être fait au sujet de la question se rapportant au comportement. Ainsi, la question liée à l'opération entre initiés était abordée tant sous l'angle comportemental que symbolique. Sur le plan comportemental, il s'agissait de savoir comment empêcher les gens de s'approprier les renseignements détenus par l'initié. Au niveau symbolique, il s'agissait d'établir comment on réagirait pour apaiser le ressentiment créé par une opération de ce genre.

7.10 Coexistence du volet symbolique et du volet comportemental

La présente analyse a un lien évident avec la question relative aux plaintes contre la police parce que les plaintes, comme nous l'avons clairement montré, suscitent des préoccupations d'ordre à la fois symbolique et comportemental. Dans nos observations sur cette double motivation, nous avons soutenu

que l'administration policière, en donnant suite à ces préoccupations, était portée à privilégier le châtiment pour que le système symbolique l'emporte sur le système comportemental.

Au cours de cette analyse, nous avons indiqué de quelle manière, en cherchant à concilier ces préoccupations, une proposition de réforme visait à mettre en place des autorités parallèles, l'une au sein de l'organisme et l'autre à l'extérieur. Nous avons signalé que cette formule pose de graves problèmes à l'égard de l'obligation de rendre compte de la police qui ont abouti à des propositions favorables à la formule de l'examen externe aux dépens du concept d'autorités parallèles.

En développant sa thèse contre la structure parallèle, la Commission Marin a néanmoins indiqué clairement que, pour traiter les plaintes, il fallait tenir compte à la fois du principe d'expiation et de l'approche corrective. D'après la Commission, la Gendarmerie doit se montrer "juste" et "efficace" dans son examen des plaintes (Canada, 1976:80). Dans l'élaboration de recommandations qui permettraient de réaliser ce double objectif, la Commission a laissé entendre que l'administration policière devrait examiner ces questions au moyen de structures internes parallèles en proposant que la procédure de règlement des plaintes et le système disciplinaire de la Gendarmerie soient indépendants l'une de l'autre (Canada, 1976:80-81).

Une manière de donner corps au principe d'après lequel il faut tenir compte à la fois du concept d'expiation (volet symbolique) et de l'approche corrective (volet comportemental) serait d'encourager la mise au point d'un mécanisme interne double de règlement des plaintes afin de s'assurer que ces deux aspects sont pleinement pris en considération. La thèse énoncée dans le présent rapport selon laquelle l'administration policière devrait transcender toute approche disciplinaire est compatible avec cette proposition parce que ce qu'elle laisse entendre pour l'essentiel c'est que l'administration policière ne devrait pas se fonder sur une approche unidimensionnelle de l'action fautive, c'est-à-dire le châtiment, qui vise à réaliser simultanément ce double objectif, mais qu'elle devrait envisager ces questions de façon indépendante et y répondre séparément.

7.11 Résumé

Dans ce chapitre il a été question de l'influence de la notion d'ombudsman sur l'élaboration des modèles d'examen externe et, en particulier, sur la procédure de règlement des plaintes qui a été conçue pour la GRC. On examine de quelle manière le concept d'ombudsman renferme l'idée d'une surveillance externe non partisane des méthodes administratives qui confère aux administrateurs de police le contrôle des services policiers. En outre, on précise comment l'idée d'ombudsman favorise depuis toujours une approche corrective. Ces particularités de l'ombudsman ont été encouragées au Canada par la Commission

Marin dont les recommandations offraient le stimulant nécessaire pour accueillir les procédures de règlement des plaintes et des griefs ainsi que le système disciplinaire établis en vertu de la *Loi sur la GRC*. En proposant deux autorités externes en matière d'examen, l'une pour les plaintes et l'autre pour les cas de discipline et les griefs, la *Loi* se trouvait à accepter la défense, par la Commission, d'un processus d'examen qui n'a pas pour effet de saper les responsabilités administratives incombant à la structure de l'autorité dans la GRC. La *Loi* n'a toutefois rien retenu des recommandations de la Commission en ce qui concerne l'approche corrective. À cet égard, on examine la possibilité, pour la Gendarmerie, d'établir deux systèmes parallèles de règlement des plaintes qui accorderaient une égale attention au double objectif de la justice et de l'efficacité.

Notes

1 Ce mémoire ne serait pas tout à fait ce qu'il est sans les observations et suggestions éclairées de Philip Stenning et de David Bayley. Nous les remercions chaleureusement pour leur aide généreuse.

2 Stolovitch et MacDonald, par exemple, ont signalé dans leurs écrits en 1981 que, partie d'un style de gestion de type para-militaire réactif à l'égard de situations d'urgence ou d'incidents, la police en est venue à adopter des approches structurées, intégrées et globales (1981:81-97).

3 Aux termes de la *Loi sur la GRC*, L.R.C.(1985), ch.R-10, tel qu'amendée, le CEE doit informer le commissaire de la GRC de la manière dont il devrait traiter les griefs qui lui sont acheminés. Le commissaire renvoie les griefs concernant un certain nombre de sujets; si le membre qui présente un grief demande qu'il ne soit pas renvoyé, le commissaire peut accéder à cette demande ou la rejeter. Le paragraphe 34(3) prévoit ce qui suit:

> (3) Après examen du grief, le président du Comité, s'il n'est pas d'accord avec la décision de la Gendarmerie ou s'il estime qu'une enquête plus approfondie est justifiée, peut:
>
> a) soit rédiger et transmettre au commissaire et au membre qui a présenté ce grief un rapport exposant ses conclusions et recommandations;
>
> b) soit ordonner la tenue d'une audience pour enquêter sur le grief.

Le paragraphe 35(13) prévoit que:

> (13) À la conclusion d'une audience, le Comité établit et transmet aux parties et au commissaire un rapport écrit exposant ses conclusions et recommandations au sujet du grief dont il a été saisi.

En vertu de son mandat, le CEE doit également entendre les cas d'appel interjetés par des membres qui ont fait l'objet de mesures disciplinaires complexes. Aux termes du paragraphe 45.15:

> (1) Avant d'étudier l'appel visé à l'article 45.14, le commissaire le renvoie devant le Comité.
>
> ...
>
> (3) Par dérogation au paragraphe (1), le membre dont la cause est portée en appel devant le commissaire peut lui demander de ne pas la renvoyer devant le Comité; le commissaire peut accéder à cette demande, ou la rejeter s'il estime plus indiqué un renvoi devant le Comité.

Aux termes du paragraphe 45.16:

> (1) Le commissaire étudie l'affaire portée en appel devant lui en vertu de l'article 45.14 en se fondant sur les documents suivants:
>
> a) le dossier de l'audience tenue devant le comité d'arbitrage dont la décision est portée en appel,
>
> b) le mémoire d'appel;

c) les argumentations écrites qui lui ont été soumises.

Il tient également compte, s'il y a lieu, des conclusions ou des recommandations exposées dans le rapport du Comité ou de son président.

...

(5) Le commissaire rend, dans les meilleurs délais, une décision écrite et motivée sur tout appel dont il est saisi, et il en signifie copie à chacune des parties à l'audience tenue devant le comité d'arbitrage dont la décision a été portée en appel, ainsi qu'au président du Comité lorsque l'affaire a été renvoyée devant le Comité conformément à l'article 45.15.

(6) Le commissaire n'est pas lié par les conclusions ou les recommandations contenues dans un rapport portant sur une affaire qui a été renvoyée devant le Comité conformément à l'article 45.15; s'il choisit de s'en écarter, il doit toutefois motiver son choix dans sa décision.

4 La Commission des plaintes du public définit son mandat dans son rapport annuel de 1988-1989.

La Partie VII [de la *Loi sur la GRC*] prévoit ce qui suit:

- la Commission reçoit les plaintes du public;
- le président peut lui-même porter plainte s'il est fondé à croire qu'il convient de le faire;
- la Commission doit aviser la GRC de toute plainte déposée devant elle afin que la GRC puisse faire enquête et en arriver à un règlement;
- s'il juge que l'intérêt public l'exige, le président peut tenir une enquête ou convoquer une audience pour enquêter sur une plainte, que celle-ci ait ou non déjà fait l'objet d'une enquête de la part de la GRC;
- si le plaignant n'est pas satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé sa plainte, le président procède à l'examen de celle-ci;
- si, après examen, le président ne s'estime pas satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé la plainte, il peut décider de convoquer une audience;
- dans leurs rapports respectifs, le président et la Commission formulent des conclusions et des recommandations.

5 Ce manque de flexibilité s'exprime souvent par l'importance excessive attachée aux procédures dont les objectifs qu'elles sont censées réaliser finissent, en général, par être abandonnés. En faisant cette remarque et en commentant les conséquences pour le moral, la Commission Marin (Canada, 1976:129) cite le passage suivant du rapport Haig-Brown de 1944 sur la sélection du personnel à la Gendarmerie royale du Canada:

> Généralement, c'est la futilité des restrictions, voire leur caractère narguant donnant à penser que les hommes sont irresponsables et difficiles à discipliner, qui contribuent le plus à mécontenter les membres. Nous avons été, à maintes reprises, frappés par le nombre d'infractions mineures, n'ayant souvent presque aucun rapport avec la question en litige, qui sont dénoncées dans presque toutes les enquêtes. On sent qu'un examen approfondi

> d'une journée ordinaire de 24 heures de la vie d'un policier révélerait une demi-douzaine d'infractions semblables et que tout homme qui passe à travers pareille enquête sans qu'une accusation puisse être portée contre lui a eu beaucoup de veine. Cette réglementation sévère, compte tenu particulièrement de la lenteur actuelle que l'on connaît en matière d'avancement, a réellement tendance à décourager l'initiative de la part des individus [TRADUCTION].

6 Ce style de gestion rappelle la gestion de type "scientifique" pratiquée dans l'industrie au cours des années 40 et 50 où l'on imposait des règles strictes dont on encourageait le respect en appliquant le principe du travail rémunéré à la pièce (Bradley et autres, 1986).

7 L'un des défauts de la procédure employée par les commissions civiles d'examen fort répandues aux États-Unis au début des années 60, tient au fait que, d'après certains, un nombre limité des droits constitutionnels de base des policiers sous enquête étaient maintenus (Hudson 1972:p. 522). En ce qui concerne les procédures d'examen externe, les policiers craignent surtout de n'être pas traités équitablement ou de ne pas obtenir la protection à laquelle ils jugent avoir droit (voir aussi Canada, 1976; Brown, 1985).

8 Voir Garland et Young (1983) pour une discussion générale sur le châtiment et ses objectifs. Pour un examen des effets de la honte et de la manière dont elle peut entraîner un changement de comportement et la réintégration, voir Braithwaite (1989).

9 Voir Cohen (1985) et (1988:36) pour un aperçu des divers effets du châtiment.

10 Comme le signale Hirschman (1970:1):

> Quelle que soit la structure des institutions de base, il ne faut pas s'attendre à ce que tous se conforment aux modèles établis par la société, ne serait-ce que pour toute sorte de raisons accidentelles [TRADUCTION].

11 Les plaintes peuvent être présentées sous diverses formes: par écrit, de vive voix, de façon anonyme ou par un témoin à un incident. La plupart des plaintes sont portées contre des officiers de rang inférieur qui ont affaire davantage au public. Toutefois, Maguire et Corbett (1989:182) signalent:

> Lorsqu'on examine les chiffres, il semble que les inspecteurs et les sergents soient également visés par les plaintes, sinon davantage, si l'on tient compte de leur nombre (Emment, 1984) [TRADUCTION].

12 Au cours de son analyse de la situation dans l'État de Victoria, Goldsmith (1991) précise:

> Ainsi, en 1986-1987, 60 p. 100 de toutes les accusations renvoyées à la Commission n'ont causé aucun préjudice aux policiers visés, comparativement à 66 p. 100 en 1987-1988. En 1986-1987, des 69 autres accusations ayant entraîné une peine formelle, plus de la moitié (37) ont donné lieu à l'imposition d'une amende tandis que près du quart ont entraîné des réprimandes. En 1987-1988, des 46 accusations qui ont eu une issue plus ou moins défavorable, 18 ont donné lieu à l'imposition d'une amende et 7 se sont soldées par une réprimande. Douze des accusations portées cette année-là visaient un agent de police, qui a été congédié [TRADUCTION].

13 Voir la conception des systèmes de "contrôle bureaucratique" proposée par Hill (1981) et celle des systèmes de "rétroaction négative" de Dunsire's (1986) dont fait état Goldsmith (1991).

14 Adamson (1987) signale que certains agents ne semblent pas très bien comprendre le rôle de l'administration dans la procédure de règlement des plaintes. Certains d'entre eux estiment qu'en laissant

passer nombre de plaintes déposées par des citoyens, l'administration se trouvait à retirer son appui aux agents patrouilleurs. Les administrateurs interrogés ont déclaré que la loi les obligeait à traiter les plaintes.

15 La Commission d'enquête de 1976 sur la GRC (Canada, 1976) donnait les raisons suivantes pour expliquer que les plaintes ne sont pas toujours déposées:

1. la conviction de la part du plaignant éventuel que la police camouflerait l'incident;
2. une certaine méconnaissance de la manière de présenter une plainte;
3. la crainte de représailles policières.

16 On peut en trouver des exemples dans le cas d'enquêtes nécessitées par des accusations d'abus de pouvoir contre des policiers ou d'échec dans le traitement de plaintes contre la police. Il en est ainsi des enquêtes Maloney (1975), Morand (1976), Scarman (1982), Victoria (1987) et Queensland (1989).

17 Voir Smith et Gray (1985) et Gordon (1983; 1987), pour les discussions entourant certains des problèmes qui ont caractérisé les relations entre la police et les groupes minoritaires au Royaume-Uni.

18 Comme le signalent Maguire et Corbett (1989:191) dans leurs observations sur la situation en Grande-Bretagne, porter une plainte au-delà du premier palier de la procédure au sein de la police exige très souvent une grande persévérance de la part du plaignant.

> Parmi ceux des plaignants que nous avons interrogés et qui s'étaient rendus ou avaient téléphoné à la station de police locale afin d'y déposer leur plainte, plus de 30 p. 100 ont été dissuadés dès le premier palier, et ont dû revenir à la charge et enregistrer leur plainte de nouveau par la suite. Ainsi, plusieurs de ceux qui se sont rendus dans les postes de police se sont fait dire par des agents ou des civils au comptoir d'écrire à l'officier en chef ou au directeur local, et on a même conseillé à l'un d'entre eux de rédiger deux lettres à l'intention de postes différents. Une plaignante a même été informée qu'elle devait se rendre au quartier général (situé à près de vingt milles) pour enregistrer sa plainte. On a dit à d'autres également de revenir plus tard lorsqu'un inspecteur serait en service. Ceux ou celles qui ont tenté de se plaindre par téléphone, mais sans succès, ont affirmé avoir eu une réponse courtoise de la part du policier qui s'efforçait de les convaincre que "l'agent essayait simplement de faire son travail", mais on ne leur a fourni que peu de renseignements sur les procédures de règlement des plaintes et aucun effort n'a été fait pour organiser une réunion afin de prendre acte de la plainte (TRADUCTION).

Voici un exemple concret de la manière dont un membre du public peut échouer dans sa tentative d'exprimer son mécontentement en formulant une plainte qui n'aurait pas de suites:

> Le plaignant a été arrêté par un agent de la circulation pour avoir fait un virage illégal à droite dans un secteur de la ville où il se faisait beaucoup de travaux de construction et où les rues avoisinantes étaient bloquées. Lorsqu'il a signalé la chose à l'agent, celui-ci a répondu que ce que la voirie urbaine faisait ne concernait pas la police et que la possibilité, pour cette personne, de se rendre où elle voulait dans la légalité ne la concernait pas davantage. Le conducteur s'est senti lésé dans ses droits pour avoir été arrêté dans ces circonstances (question relative à la gestion du service de voirie) et pour avoir reçu cette réponse du policier (question concernant la conduite de l'agent). Il a décidé de porter plainte en s'adressant à son service local de police, où il s'est fait dire que cela ne relevait pas de sa compétence, étant donné que le policier en cause faisait partie de la division de la circulation. Lorsqu'il téléphona à celle-ci, le sergent de service lui fit à peu près la même réponse que l'agent de la circulation, mais avec plus de force et sur un ton plus cassant. Le plaignant, se sentant alors encore plus lésé, réagit en téléphonant au chef adjoint de la police responsable des opérations. Celui-ci fit preuve de sympathie et avoua au plaignant la difficulté qu'il avait d'obtenir de ses officiers qu'ils répondent plus poliment aux citoyens. Il réussit ainsi à calmer le plaignant, tout en lui expliquant que ni lui ni personne d'autre

> dans le service n'estimait que cette plainte justifiait une intervention de l'administration (communication personnelle) [TRADUCTION].

19 Pour l'exposé des arguments sur l'importance de maintenir l'autodétermination de la police en conservant intacte la structure de son autorité, voir Goldstein, 1967; Bayley, 1983; Doig et autres, 1984.

20 Terrill (1990) offre une discussion intéressante sur la solidarité entre les membres d'un même groupe.

21 Les prétentions de solidarité chez les agents de police sont devenues pour ainsi dire un cliché. Freckelton (1990), par exemple, écrit:

> Il est bien connu que l'hostilité envers les étrangers est une source de résistance au changement, laquelle est exacerbée par une forte identification au groupe, un lien qui donne de la cohésion à ce dernier et met l'accent sur la différence que ce groupe représente pour ceux et celles qui n'en font pas partie (Watson, 1971: 745). L'exclusivité des forces policières est notoire, de même que leur sens de la fraternité et leur conservatisme face aux propositions de réforme (Reiner, 1985:97) [TRADUCTION].

De même, dans son rapport sur la corruption de la police dans l'État australien de Victoria, Richardson (1989: 202-5 et 362-3) commente longuement "le code oral de la police" et l'effet qu'il a d'isoler la police. Richardson écrit notamment que le code:

> en fait, immunise la police contre la loi. Dans les conflits entre le code et la loi, le premier a préséance sur la seconde. En vertu du code:
>
> - la loyauté à l'égard des compagnons officiers est essentielle;
> - il est interdit de formuler des critiques à l'endroit des compagnons officiers, surtout devant des étrangers;
> - les activités délicates de la police, notamment ses relations avec des informateurs, échappent à tout examen;
> - un policier n'applique pas la loi à l'encontre de l'un de ses pairs ou n'exerce aucune surveillance sur eux; et
> - ceux qui violent le code peuvent être punis et expulsés...
>
> Pour appliquer le code il faut savoir que la police rejette toute critique et surveillance externe. C'est pourquoi elle se défend contre la critique par des renseignements erronés et la tromperie. On dit que les réformes nuisent au bon "moral". Ceux qui se permettent de parler contre la police deviennent souvent eux-mêmes l'objet d'abus de pouvoir, de critiques ou d'allégations.
>
> Les problèmes sont niés ou minimisés, ce qui rend la planification difficile et intensifie le cynisme de la collectivité à l'endroit de la police (cité dans Freckelton, 1990; voir aussi Bradley et autres, 1986) [TRADUCTION].

22 Voir Smith et Gray (1985) pour une discussion concernant les craintes qu'éprouvent les groupes minoritaires à porter leurs plaintes à l'attention de la police, ainsi que Gordon (1987) pour un examen plus détaillé des relations entre la police et les groupes minoritaires.

23 Il existe d'autres procédures de règlement des plaintes que la structure traditionnelle (voir Grant, 1975 pour un examen des divers modèles). Il y a des différences entre les modèles. La Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni illustrent bien la nature et l'étendue de ces différences.

Nouvelle-Zélande -- depuis 1962, un ombudsman est chargé de protéger les services gouvernementaux, les organismes publics et le personnel des cours de justice. Il n'existe pas d'organisme indépendant de

surveillance de la police, même si à l'occasion de certaines plaintes on a cherché à savoir si le processus interne n'a pas donné des résultats satisfaisants.

Angleterre et pays de Galles -- la procédure de règlement des plaintes dans ce cas vient d'être modifiée aux termes de la *Police and Criminal Evidence Act* de 1984. En vertu de cette loi, la Police Complaints Board était remplacée par la Police Complaints Authority (PCA). Celle-ci a pour rôle de superviser les enquêtes sur les plaintes du public contre les agents de police. Ces derniers doivent renvoyer à la PCA certaines catégories d'infractions, notamment dans les cas allégués de mort ou de blessure grave, ceux de corruption d'un agent de la paix et d'allégation de crimes graves imputés à des policiers. La PCA peut enquêter également dans d'autres cas lorsqu'elle estime qu'il y va de l'intérêt du public.

Dans les cas d'enquêtes où la PCA assure des services de surveillance, elle est à même d'approuver la nomination de l'agent enquêteur ou de lui opposer son droit de veto et elle peut donner des directives sur le déroulement de l'enquête. L'agent enquêteur doit présenter un rapport final à la PCA, et celle-ci peut établir si elle estime que l'enquête a été menée de façon satisfaisante. La PCA se trouve donc à jouer le rôle d'un organisme d'examen indépendant.

On se demande encore dans quelle mesure la PCA a réussi à modifier la manière dont la police enquête sur elle-même et jusqu'à quel point elle est perçue par le public comme un organisme valable et efficace (voir, par exemple, Grimshaw et Jefferson, 1987:285).

Voir David Fogel (1987) pour un examen comparé des procédures de règlement des plaintes en place à Londres, à Paris et à Chicago.

24 L'Alberta, l'Ontario et le Manitoba ont tous adopté des mécanismes "indépendants" de règlement des plaintes contre la police. Plus récemment, la Nouvelle-Écosse a établi une Commission indépendante d'examen de la police (aux termes de l'article 28 de la *Police Act* de 1985 proclamée en mai 1988). La Commission a été mise sur pied pour "entendre et régler les plaintes du public et les questions de discipline interne" (Apostle et Stenning, 1989:68-71).

25 Apostle et Stenning (1989) signalent que cela a notamment pour inconvénient de permettre à un chef de police de se soustraire à ses responsabilités de policier et d'administrateur de police sous prétexte que les faits qui se produisent sur son territoire sont indépendants de son contrôle.

26 Les policiers ont coutume de prétendre qu'ils sont les mieux placés pour mener une enquête, parce qu'ils ont déjà sur les lieux des enquêteurs chevronnés et que ceux-ci, s'ils sont motivés, sont le mieux en mesure de vaincre la résistance que nous avons signalée un peu plus tôt.

27 Voir aussi D.C. Rowat "The Ombudsman, Citizen's Defender" (1965) pour une discussion concernant les systèmes actuels mettant en oeuvre un ombudsman.

28 Comme le souligne Goldsmith (1991), le mandat de l'ombudsman est ordinairement le suivant:

> aider à reconnaître les types d'inconduite organisationnelle et recommander les réformes qui s'imposent [TRADUCTION].

D'après Friedmann (1970:44), cette fonction corrective n'est qu'un aspect de la responsabilité de l'ombudsman, l'autre étant de faire justice au citoyen.

> L'ombudsman sert d'intermédiaire entre chacun des citoyens d'un État et les fonctionnaires dont les mesures administratives ont un effet sur ces mêmes citoyens. D'une part, il permet aux citoyens qui ont été victimes d'abus sur le plan administratif de présenter leurs doléances à un fonctionnaire influent qui est investi du pouvoir d'enquêter sur la procédure ayant donné lieu au grief et qui peut faire des recommandations au service concerné. D'autre part, l'ombudsman sert le gouvernement en indiquant les faiblesses de la machine administrative dans ses rapports avec les citoyens [TRADUCTION].

Plus loin, pour signaler que la notion d'ombudsman s'inscrit parfaitement dans cette approche corrective, Friedman (1970:48) cite Gellhorn:

> Si le poste d'ombudsman a été créé, ce n'est pas pour réparer un gâchis, mais bien plutôt pour prémunir contre d'éventuels gâchis [TRADUCTION].

29 La notion d'ombudsman est également attrayante dans des pays comme le Canada où le concept d'indépendance de la police est très répandu.

L'indépendance de la police est un concept complexe et intrinsèquement controversé qui a été mis de l'avant pour établir une distanciation entre le pouvoir décisionnel de la police en matière opérationnelle et son contrôle direct par le gouvernement. Cette distanciation est perçue comme souhaitable parce qu'on craint que dans les démocraties représentatives de type multipartite où un parti politique en règle est appelé à former le gouvernement, les membres de ce dernier puissent être tentés d'utiliser la police et son droit de recours à la force pour atteindre des objectifs partisans aux dépens de l'intérêt public (Marshall, 1978).

L'idée de l'indépendance de la police suppose que les policiers sont perçus comme étant responsables devant la loi ou la Couronne pour la manière dont ils prennent des décisions concernant leur obligation de faire respecter la loi. Par conséquent, même si les hommes et femmes politiques peuvent les diriger en élaborant des lois et en leur enseignant comment les appliquer, ils ou elles ne devraient pas intervenir directement dans la manière dont les policiers s'acquittent de cette responsabilité (Cull, 1975-1977).

Lorsqu'un organisme d'examen externe exerce ses responsabilités de surveillance pour le compte d'un gouvernement, il en résultera que la police relèvera plus directement de ce gouvernement. D'un côté, cette situation aura tout lieu de plaire aux personnes qui se disputeraient à propos des valeurs et des objectifs sous-jacents à l'indépendance de la police et qui souhaitent voir celle-ci plus fermement assujettie à l'emprise gouvernementale, et de l'autre, cela dérangera ceux qui veulent une distance entre la police et le gouvernement.

Cependant, lorsqu'un organisme de ce genre épouse à la lettre le concept d'ombudsman et relève d'une autorité considérée comme non partisane, tel le Parlement, ce concept sera bien accueilli par ceux et celles qui appuient l'idée d'une distance entre la police et le gouvernement. L'ombudsman se trouve ainsi à augmenter les chances de viabilité de l'idée d'indépendance en calmant la crainte que, par son indépendance même, la police n'échappe au contrôle politique (Cull, 1975-1977). Cette crainte est apaisée par la présence d'un ombudsman qui fait rapport directement au Parlement. Dans ce cas, le contrôle politique de la police s'en trouve accru, sans que cela ne mette en péril le concept d'indépendance de la police ou la réduction de la participation partisane à la fonction policière.

30 Il convient de signaler que, conformément à l'article 5 de la *Loi sur la GRC*, le commissaire a pour responsabilité d'assurer, sous la direction du Ministre, le contrôle et l'administration de la Gendarmerie.

31 Précisons, en passant, que le rôle du CEE, en vertu de son mandat, peut traiter les cas de discipline ou de griefs individuels ou collectifs.

32 Même si le cadre de ces recommandations sera limité aux griefs et aux cas de discipline, les questions soulevées auront trait nécessairement à une vaste gamme de problèmes d'ordre administratif.

Références bibliographiques

Adamson, R.S. (1987) "Police Force Communication: Member Perceptions" dans Canadian Police College Journal, 11 (4): pp. 233-272.

Apostle, R. et P. Stenning (1989) Public Policing in Nova Scotia, volume 2 du rapport de la Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution (Province de la Nouvelle-Écosse).

Australie (1975) Law Reform Commission Report No 1: Complaints Against Police (Canberra: Australian Government Publishing Service).

Australie (1978) Law Reform Commission Report No 9: Complaints against Police: Supplementary Report (Canberrra: Australian Government Publishing Service).

Baldwin, R. et R. Kinsey (1982) Police Powers and Politics(Londres: Quartet Books).

Bayley, D. (1983) "Accountability and Control of Police: Lessons for Britain" dans Bennett, T. (éd.), The Future of Policing (Cambridge: Institute of Criminology).

Bradley, D., Walker, N. et R. Wilkie (1986) Managing the Police: Law, Organisation and Democracy (Brighton: Wheatsheaf).

Braithwaite, J. (1989) Crime, Shame and Reintegration (Cambridge: Cambridge University Press).

Brown, D. (1985) "Civilian Review of Complaints Against the Police: A survey of the United States Literature", pp. 142-166 dans Heal, K., Tarling, R. et J. Burrows (éds), Policing Today (Londres: HMSO).

Brown, D. (1987) The Police Complaints Procedure: A Survey of Complainants Views dans Home Office Research Study No. 93. (Londres: HMSO).

Butler, A.J.P. (1984) Police Management (Aldershot: Gower).

Canada (1976) Le rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie Royale du Canada (Ottawa: Information Canada).

Cohen, S. (1985) Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification (New York: Polity Press).

Cohen, S. (1988) Against Criminology (New Brunswick, États-Unis: Transaction Books).

Cull, H.A. (1975-1977) "The Enigma of a Police Constable's Status" dans Victoria University of Wellington Law Review 8, pp. 148-169.

Doig, J., Phillips, D. et M. Manson (1984) "Deterring Illegal Behaviour by Officials of Complex Organizations" dans Criminal Justice Ethics 5: pp. 27-56.

Dunsire, A. (1986) "A Cybernetic View of Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector", pp. 327-346, dans Kaufmann, F., Majone, G. et V. Ostrom (éds) Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld Interdisciplinary Project (Berlin: de Gruyter).

Emment, L.E. (1984) "An Analysis of Complaints Received from Members of the Public by the Thames Valley Police Between 1st January and 31st March 1983", Kidlington: Thames Valley Police (non publié).

Fogel, D. (1987) "The Investigation and Disciplining of Police Misconduct: A Comparative View - London, Paris, Chicago" dans Police Studies 10(1): pp. 1-15.

Freckelton, I. (1990) "Shooting the Messenger. The Genesis of Police Corruption: An Australian Case Study" dans Goldsmith, A. Complaints Against the Police: International Perspectives (Londres: Oxford University Press).

Friedmann, K. (1970) pp. 7-13 dans Conference on the Ombudsman, Vancouver March 1970. Proceedings. (Vancouver: British Columbia Human Rights Council).

Fyfe, J. (1985) Police Management Today: Issues and Case Studies (Washington D.C.: International City Management Association).

Garland, D. et P. Young (éds) (1983) The Power to Punish: Contemporary Penality and Social Analysis (Londres: Heinmann Educational Books).

Gellhorn, W. (1966a) Ombudsmen and Others (Massachusetts: Harvard University Press).

Gellhorn, W. (1966b) When Americans Complain (Massachusetts: Harvard University Press).

Gendarmerie royale du Canada. Le Comité externe d'examen (1989) Troisième rapport annuel 1988-1989 du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada (Ottawa: Le Comité).

Goldsmith, A. (1988) "New Directions in Police Complaints Procedures: Some Conceptual and Comparative Departures" dans Police Studies 11: pp. 60-71.

Goldsmith, A. (éd.) (1991) (à paraître) "Cops, Complaints and Citizens: Issues of Administration and Accountability" dans Goldsmith, A. Complaints Against the Police: The Trend to External Review (Londres: Clarendon Press).

Goldsmith, A. et S. Farson (1987) "Complaints Against the Police in Canada: A New Approach" dans The Criminal Law Review 9: pp. 615-623.

Goldstein, H. (1967) "Administrative Problems in Controlling the Exercise of Police Authority" dans Journal of Criminel Law, Criminology and Police Science 58: pp. 160-172.

Goldstein, H. (1977) Policing a Free Society (Cambridge, Mass.: Ballinger).

Gordon, P. (1983) White Law: Racism in the Police, Courts and Prisons (Londres: Pluto Press).

Grant, A. (1975) "The Control of Police Behaviour", pp. 75-110 dans Tarnopolsky, W. (éd.), Some Civil Liberties Issues of the Seventies (Toronto: Osgoode Hall Law School/Université York).

Grimshaw, R. et T. Jefferson (1987) Interpreting Policework (Londres: Allen and Unwin).

Grosman, B.A. (1975) Police Command (Toronto: Macmillan).

Gross, A. et A. Reitman (1967) Police Power and Citizens' Rights: the Case for an Independent Police Review Board (New York: American Civil Liberties Union).

Hill, L. (1977) The Model Ombudsman (Princeton: Princeton University Press).

Hill, L. (1981) "Bureaucratic Monitoring Systems" dans Goodsell, C. (éd.) The Public Encounter: Where State and Citizen Meet (Bloomington: Indiana University Press).

Hirschman, A. (1970) Exit Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations and States (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Hirschman, A. (1982) Shifting Involvements: Private Interest and Public Action (Oxford: Blackwells).

Home Office (1987) The Police Complaints Procedure: A Survey of Complainants Views, Home Office Research Study (Londres: HMSO).

Hudson, J. (1971) "Police Review Boards and Police Accountability" dans Law and Contemporary Problems 36(4): pp.515-538.

Hudson, J. (1972) "Organisational Aspects of Internal and External Review of the Police" dans The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science 63(3): pp.427-433.

Littlejohn, E. (1981) "The Civilian Police Commission: A Deterrent of Police Misconduct" dans University of Detroit Journal of Urban Law 59: pp.5-59.

Lustgarten, L. (1986) The Governance of the Police (Londres: Sweet and Maxwell).

Maguire, M. et C. Corbett (1989) "Patterns and Profiles of Complaints Against the Police", pp. 174-194 dans Morgan, R. et D.J. Smith (éds), Coming to Terms With Policing Perspectives on Policy (Londres: Routledge).

Maguire, M. (1990) "Complaints Against the Police: The British Experience" dans Goldsmith, A. (éd.), Complaints Against the Police: International Perspectives (Londres: Oxford University Press).

Maloney, A. (1975) The Metropolitain Toronto Review of Citizen-Police Complaint Procedures: Report to the Metropolitain Toronto Board of Commissioners of Police (Toronto).

Marshall, G. (1978) "Police Accountability Revisited", pp. 51-65 dans Butler, D. et A. Halsey (éds), Policy and Politics (Londres: MacMillan Press).

Morand, D.R. (1976) The Ontario Royal Commission into Metropolitain Toronto Police Practices (Toronto).

Packer, H. (1968) The Limits of the Criminal Sanction (Stanford: California University Press).

Punch, M. (1985) Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance (Londres: Tavistock).

Queensland (1989) Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council (Brisbane: Queensland Government Printer).

Reiner, R. (1985) The Politics of the Police (Hemel Hempstead: Harverster).

Scarman, Lord (1981) The Brixton Disorders 10-12 April 1981 Cmnd.8427 (Londres: HMSO).

Schuck, P. (1983) Suing Government: Citizen Remedies for Official Wrongs (New Haven: Yale University Press).

Scraton, P. (1985) The State of the Police (Londres: Pluto Press).

Scraton, P. (éd.) (1987) Law, Order and the Authoritarian State: readings in critical criminology (Milton Keynes: Open University Press).

Shearing, C.D. (1981) Organisational Police Deviance: Its Structure and Control (Toronto: Butterworths).

Shearing, C.D. et P.C. Stenning (1985) "From the Panopticon to Disney World: The Development of Discipline", pp. 335-349 dans Doob, A.N. et E.L. Greenspan (éds) Perspectives in Criminal Law. Essays in Honour of John L. J. Edwards (Aurora: Canada Law Book Inc.).

Shearing, C.D., Stenning, P.C., Addario, S.M. et M.C. Condon (1990) "Controlling Interest: Two Conceptions of Order in Regulating a Financial Market", pp. 88-119 dans Friedland, M.L. (éd.) Securing Compliance: Seven Case Studies (Toronto: University of Toronto Press).

Smith, D.J. et J. Gray (1985) Police and People in London: the PSI Report (Aldershot: Gower).

Spencer, S. (1985) Called To Account: The Case For Police Accountability in England and Wales (Nottingham: Russell Press).

Stolovitch, H.D. et V.N. MacDonald (1981) "A Quasi-Policy Statement on the Role of Formal Management Training and Education in Police Management Development" dans Canadian Police College Journal 5(2): pp. 81-97.

Terrill, R.J. (1990) "Civilian Oversight of the Police Complaint Process in the United States: Concerns, Developments, and more Concerns" dans Goldsmith, A. Complaints Against the Police: International Perspectives (Londres: Oxford University Press).

Thibault, E.A., L.M. Lynch et R.B. McBride (1990) Proactive Police Management (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall).

Victoria (1987) Review of the Investigation of Complaints by the Internal Investigation Department of the Victoria Police: Report to the Minister for Police and Emergency Services by Professor J. Richardson (Melbourne).

Wilson, J. (1968) Varieties of Police Behaviour (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).